Roland CARRAZ
Ancien ministre
Député de Côte d'Or

Jean-Jacques HYEST
Sénateur de Seine et Marne

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

sur

Une meilleure répartition des effectifs
de la police et de la gendarmerie
pour une meilleure
sécurité publique

Avril 1998

Lettres de mission

Secrétaire et Rapporteur Général

de la mission

Pierre ANTONMATTEI

Inspecteur Général de l'Administration

de l'Education Nationale

SOMMAIRE

Récapitulation des propositions faites par la mission

Sigles

LISTE DES PERSONNALITES ENTENDUES PAR LA MISSION

Ministère de l'Intérieur :

M.	MELCHIOR	Directeur de l'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieure
M.	GUEANT	Directeur Général de la Police Nationale puis Préfet de la région Franche-Comté
M.	GAUDIN	Directeur de l'Administration de la Police Nationale
M.	GRAVET	Directeur Central de la Police Judiciaire
M.	MASSONI	Préfet de Police de Paris
M.	SANSON	Directeur de la Sécurité Publique
M.	OTTAVI	Directeur Central du Contrôle de l'Immigration et de la Lutte contre l'Emploi des Clandestins
M.	GUILLOT	Directeur des Transmissions et de l'Informatique
M.	CULTIAUX	Directeur Général de la Police Nationale

Ministère de la Défense :

M.	PREVOST	Directeur Général de la Gendarmerie Nationale
M.	GILLOT	Général, Chef du service des opérations et de l'emploi à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
M.	LORANT	Général, Chef du service des ressources humaines à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
M.	CAPDEPONT	Général de corps d'armée, Major Général auprès du Directeur Général de la Gendarmerie Nationale
M.	BERNARD	Général, sous-directeur de la télécommunication et de l'informatique à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale

Ministère de la Justice :

M. AZIBERT — Directeur de l'Administration Pénitentiaire au Ministère de la Justice

La mission a par ailleurs entendu, et tient à les en remercier, les responsables des organisations syndicales ou associations de retraités suivantes:

Syndicats des fonctionnaires de police :

- Syndicat des commissaires de police et hauts fonctionnaires de la police nationale : M. VENTRE

- Syndicat ALLIANCE : MM. BOYER et GARNIER

- Syndicat Général de la Police : M. MANDES, M. MAURIN

- Union Nationale des Syndicats Autonomes de la police : MM. MASANET et CECCARELLI

- Syndicat National des Officiers de Police : MM. PILLARD et HOULIERE

- Syndicat CGT : MM. MARTINI et PAPAZIAN

- Syndicat FO : MM. THURIES, PENIN, HAZDAI, MACRON, MARTIN

- Syndicat SYNERGIE officiers : M. MICHAU

Le représentant du syndicat CFDT ne s’est pas présenté au rendez-vous fixé par la mission à son organisation.

Associations représentant les gendarmes et anciens gendarmes :

- Fédération Nationale des Retraités de la Gendarmerie : MM. POLET, METHAIS et BATAILLE

- "Le Trèfle", société d’entraide des élèves et anciens élèves de l’école des officiers de la Gendarmerie Nationale : Général CHARLOT

- Union Nationale du Personnel en Retraite de la Gendarmerie : MM. FABE et REVISE

Associations d'élus locaux :

- Association des petites villes de France : M. NUNZI Député Maire de Moissac, M. MILLEREAU Maire de Beaumont-sur-Oise et M. ROBERT.

- Association des maires des villes et banlieues de France : M. BOURGUIGNON Député-Maire de Sotteville-les-Rouen, M. AUDOUBERT Maire de Vitry-sur-Seine, M. FLOCH Député-Maire de Rezé, M. GAUTIER Conseiller général Maire de Saint-Herblain, M. LAURENT Maire du Kremlin-Bicêtre, M. NAVARRO et Mme FELTIN.

- Association des maires des villes moyennes : M. GARRIGUE Maire de Bergerac.

- Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques : M. BOROTRA Maire de Biarritz, Mme LEDUC.

- L'Association des Présidents de Conseils Généraux, avec laquelle il n'a pas été possible d'organiser un rendez-vous, a été consultée par écrit, mais n'a pas apporté de réponse avant la rédaction finale du présent rapport.

- L'Association des maires de France et l'Association des grandes villes n'ont pas été en mesure de proposer un rendez-vous à la mission.

Autres :

- Association des membres du corps préfectoral : M. Jean-Pierre LACROIX Préfet du Val d'Oise, M. François LEBLOND Préfet de la région Auvergne, Préfet du Puy-de-Dôme et M. Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du cabinet du Préfet de la Haute-Garonne.

La mission tient ensuite à remercier les fonctionnaires dont les noms suivent, qui l'ont assisté avec diligence et compétence dans son travail, au cours de réunions régulières d'un groupe de coordination.

M. BORNE	Contrôleur général à l'Inspection Générale de la Police Nationale
M. CAILLOU	Commissaire divisionnaire fonctionnel à l'Inspection Générale de la Police Nationale
M. COLIN	Lieutenant-colonel, chef du bureau organisation à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
M. FRIZON	Colonel, adjoint au sous-directeur de l'emploi au Ministère de la Défense

M. LAHEURTE	Sous-directeur des liaisons extérieures et des méthodes à la Direction Centrale de la Sécurité Publique au ministère de l’Intérieur
M. LUNET	Lieutenant-colonel, chargé de mission au cabinet du directeur général à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
M. NOUAILLE DE GORCE	Inspecteur Général de l'Administration au ministère de l'Intérieur
M. PEUZIAT	Commissaire divisionnaire à l'Inspection Générale de la Police Nationale
M. RIVAYRAND	Commissaire principal, chef du bureau organisation à la Direction Centrale de la Sécurité Publique

Ainsi que Mlle MERCIER, adjoint administratif de la police nationale, qui a assuré la frappe du présent rapport.

Enfin, la mission tient à remercier également les préfets de région, préfets et préfets de police, ainsi que les responsables et les personnels des services déconcentrés de la police et de la gendarmerie des départements où elle s’est rendue : Nord, Saône-et-Loire, Pyrénées-Orientales, Rhône, Paris, Savoie, Seine-et-Marne, Seine-St-Denis. Partout elle a rencontré un bon accueil et reçu des informations instructives.

INTRODUCTION :

« Tout citoyen, toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité »

C'est en ces termes que le Premier Ministre, au colloque de Villepinte a rappelé, le 25 octobre 1997, que la sécurité est un élément essentiel des droits du citoyen.

Cette sécurité publique est assurée dans notre pays par deux grands services :

- la Gendarmerie Nationale, de statut militaire, qui a des compétences militaires, administratives et judiciaires et qui est présente sur l'ensemble du territoire, mais a une compétence exclusive dans des zones qui sont surtout des petites villes et des zones rurales (avec des nuances tenant aux compétences de la Police Judiciaire, de la Surveillance du Territoire, des Renseignements Généraux et du Contrôle de l'Immigration et de la Lutte contre l'Emploi des Clandestins).

- la Police Nationale, de statut civil, qui a des compétences nationales pour certains de ses services, mais qui assure les tâches de sécurité publique dans 468 circonscriptions qui ont des caractéristiques urbaines, voire très urbaines.

Le texte de la lettre du Premier Ministre a fixé deux objectifs à la mission :

- organiser une meilleure adéquation des moyens disponibles aux besoins de sécurité,
- assurer une meilleure complémentarité de l'action de la police et de la gendarmerie,

La mission a donc examiné en priorité les questions suivantes :

- la répartition des tâches entre police et gendarmerie,
- la répartition géographique des moyens de la police,
- la répartition géographique des moyens de la gendarmerie,

La mission a également jugé utile d'aborder plusieurs questions connexes, même si elles n'entrent pas directement dans son objet, sans toutefois avoir la possibilité de les traiter à fond :

- les modes d'organisation tant de la police que de la gendarmerie,

- les modalités et les effets du plan pour l'emploi des jeunes,

- les rapports entre la justice et les administrations chargées de la sécurité publique,

- le partenariat local et départemental en matière de sécurité publique.

Afin de confronter ses informations avec la réalité, la mission a effectué plusieurs déplacements sur le terrain : dans le Nord, en Saône-et-Loire, dans les Pyrénées-Orientales, dans le Rhône et la Savoie, en Seine-et-Marne et en Seine-Saint-Denis.

Elle a aussi consacré une visite à la Préfecture de Police de Paris.

Par contre, faute de temps, la mission n’a pu traiter des questions relatives à l’outremer.

Rappelons sommairement l’organisation de la gendarmerie et de la police :

a) La gendarmerie est organisée en circonscriptions (au niveau des 9 zones de défense), en légions (au niveau régional), en groupements (au niveau départemental), en compagnies (395, au niveau de l’arrondissement) et en brigades (3 596) au niveau de chaque canton, mais il faut remarquer que plus de 1 000 cantons ont plusieurs brigades. L’échelon opérationnel en matière de sécurité publique est constitué par la brigade territoriale dont l’effectif minimum est de 6 gendarmes.

Même dans les zones de police, il existe des brigades, d’abord pour assurer des tâches militaires, et ensuite parce qu’une des bases de notre droit pénal est que la justice peut, en matière de police judiciaire, s’adresser, soit à la police soit à la gendarmerie.

La gendarmerie dispose en outre de forces spécialisées, placées à différents niveaux :

- à l’échelon des groupements : brigades départementales de renseignement judiciaire, brigades de recherche, pelotons motorisés qui assurent la surveillance du réseau routier, et éventuellement pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM).

- à l’échelon des compagnies : brigades de recherche (en principe une par tribunal de grande instance), et pour ce qui concerne la sécurité publique, pelotons de surveillance et d’intervention de la gendarmerie (PSIG).

- des unités spécialisées distinctes surveillent le réseau autoroutier.

b) La police, de son côté, est structurée en directions départementales de la sécurité publique, qui elles-mêmes s'organisent en circonscriptions de police, au nombre de 468, de taille très variable.

Une circonscription de police comporte un commissariat central, et éventuellement des commissariats subdivisionnaires, des bureaux et postes de police.

Un commissariat comprend le plus souvent trois services :

- un service d'investigation et de recherche,
- un service de gestion des moyens,
- un service de voie publique comprenant lui-même :

  - le roulement : équipes se succédant 24 H sur 24 H et assurant les interventions de police secours
  - les îlotiers
  - les unités spécialisées : brigades anticriminalité (BAC), unités canines légères, brigades de motocyclistes

D'autres unités spécialisées, les compagnies d'intervention, peuvent exister. Elles sont rattachées aux directions départementales de sécurité publique.

Au total 62 000 policiers et 52 000 gendarmes environ se consacrent à la sécurité publique.

Pour terminer cette introduction, la mission tient à faire les remarques suivantes qui ne sont pas que terminologiques.

Les zones où la police est compétente sont fréquemment qualifiées de zones de police d'Etat (ZPE). Cette appellation paraît à la mission à la fois impropre et génératrice de confusions, car, hors de ces zones, c'est toujours l'Etat, via la gendarmerie, qui a en charge la sécurité des citoyens.

De même, le terme zone exclusive de gendarmerie (ZEG), employé couramment dans les zones où la gendarmerie est seule présente, paraît impropre à la mission, car, dans ces zones, la seule compétence exclusive de la gendarmerie est celle de la sécurité publique.

La mission utilisera donc les termes de zone de police nationale (ZPN) et zone de gendarmerie nationale (ZGN). De même, volontairement, dans ce rapport, elle n'emploiera pas les termes d'étatisation et de désétatisation de communes, jusqu'ici couramment employés, mais de passage d'une ou de plusieurs communes de la zone de police nationale à la zone de gendarmerie nationale (ou vice et versa).

☞ proposition n° 1 : *employer uniquement les termes de zones de police nationale (ZPN) et de zone de gendarmerie nationale (ZGN). Qualifier les modifications du zonage soit de passage de zone de gendarmerie nationale en zone de police nationale soit l'inverse.*

I LA REPARTITION DES MOYENS HUMAINS EN MATIERE DE SECURITE PUBLIQUE EST INADAPTEE AUX REALITES DE LA DELINQUANCE ET DE LA SOCIETE :

I.I. QUELQUES PRECISIONS STATISTIQUES :

Le phénomène de délinquance est classiquement mesuré par le nombre de faits constatés, c'est-à-dire le nombre de faits ayant donné lieu à transmission aux parquets, soit à la suite de plaintes, soit à l'initiative des forces de police ou de gendarmerie.

Cette statistique est centralisée par la Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ).

Les faits constatés sont classés en 107 rubriques différentes selon la nature des délits, relevés tout au long de l'année dans les commissariats de police et dans les brigades de gendarmerie, puis sommés en fin d'année civile.

Le nombre de faits constatés pour 1 000 habitants exprime le taux de délinquance d'une zone déterminée.

A ce stade deux remarques s'imposent :

a) Les faits constatés sont loin de refléter la réalité de la délinquance.

D'abord parce que beaucoup de nos concitoyens, la plupart du temps à la suite de faits de petite délinquance, ne les signalent pas ou ne portent pas plainte.

A cela plusieurs raisons : sentiment d'inutilité de la démarche, quelquefois peur de représailles, et aussi parfois, il faut le dire, une certaine réticence des fonctionnaires à enregistrer les plaintes, tout particulièrement dans les zones où ils sont débordés.

Un nombre important de faits (toxicomanie, vandalisme, dégradations, etc...) échappe aux statistiques.

Ce phénomène baptisé communément « chiffre noir » de la délinquance n'a jusqu'à présent fait l'objet que de peu d'investigations.

☞ proposition n° 2 : *demander à la DGGN et à la DGPN de lancer, en liaison avec l'IHESI, une étude sur le chiffre noir de la délinquance, notamment par l'examen systématique des mains courantes, en faisant en sorte que cette étude soit périodiquement actualisée.*

De façon plus générale les problèmes de sécurité ont fait l'objet de peu de recherche et d'investigation.

☞ proposition n° 3 : *ouvrir d'avantage sur l'extérieur l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), notamment en élargissant la représentation en son sein de la gendarmerie nationale, quitte à le transformer si nécessaire en établissement public. Il serait aussi utile d'y associer l'INSEE.*

Les 107 rubriques des faits constatés alimentent très inégalement le sentiment d'insécurité : notamment, certains types d'infractions (infractions économiques) sont étrangères à ce sentiment.

b) C'est pourquoi une deuxième notion est utilisée pour mesurer la délinquance, la notion de délinquance de voie publique, qui englobe 65 des 107 rubriques précitées, regroupant les catégories de délits qui touchent plus particulièrement nos concitoyens. On notera que les statistiques de délinquance de voie publique ne sont pas disponibles à un niveau fin dans les zones de gendarmerie nationale, mais seulement de manière agrégée au niveau des départements.

c) Enfin une troisième notion, celle de violences urbaines, regroupant 10 des 107 rubriques précitées, est utilisée pour caractériser un certain nombre de faits (menaces, chantages, vols avec violences, incendies volontaires, destructions ou dégradations de biens, outrages et violences à dépositaires de l'autorité, port ou détention d'armes prohibées).

Les statistiques de violences urbaines ne sont tenues qu'en zone de police.

I.II. EXAMEN DES STATISTIQUES DEPARTEMENTALES, POLICE ET GENDARMERIE CONFONDUES :

Dans les tableaux produits ci-après, les dates de référence sont le 1er janvier 1997 pour la population selon l'estimation INSEE, 1997 pour des chiffres de délinquance, le 1er janvier 1998 pour le nombre de policiers et de gendarmes.

a) LES 25 DEPARTEMENTS LES PLUS CRIMINOGENES EN TERMES DE TAUX DE FAITS CONSTATES / POPULATION (métropole, hors Paris)

Département	**Taux de faits constatés / 1 000 hab.**	**Rang**	**Taux de délinquance voie publique**	**Rang**
Alpes-Maritimes	97,61	1	52,41	3
Bouches-du-Rhône	88,62	2	53,93	2
Rhône	83,97	3	54,89	1
Val-d'Oise	83,46	4	49,46	4
Seine-St-Denis	82,28	5	49,20	5
Pyrénées-Orientales	81,47	6	44,70	9
Hérault	79,74	7	49,04	6
Var	78,63	8	47,43	7
Val-de-Marne	73,40	9	42,12	10
Hauts-de-Seine	71,14	10	39,14	15
Nord	70,71	11	41,55	12
Vaucluse	68,89	12	42,09	11
Gironde	68,56	13	40,61	13
Gard	68,07	14	45,47	8
Seine-et-Marne	66,01	15	39,10	16
Savoie	65,72	16	26,07	37
Yvelines	63,87	17	38,74	17
Aude	63,29	18	36,61	20
Isère	62,24	19	37,62	18
Bas-Rhin	62,18	20	36,32	22
Essonne	61,68	21	40,24	14
Seine-Maritime	60,85	22	36,60	21
Haute-Garonne	60,84	23	36,90	19
Drôme	59,39	24	33,83	25
Marne	58,08	25	30,93	28

On remarque que les départements les plus criminogènes au titre des faits constatés le sont aussi au titre de la délinquance de voie publique. Tout au plus le Rhône, le Gard, l'Essonne, la Haute-Garonne ont-ils relativement plus de délinquance de voie publique que de faits constatés.

b) Les 25 départements, hors Paris, où le pourcentage des violences urbaines a été le plus important par rapport au total des faits constatés en 1997, sont :

Oise	32,09
Haut-Rhin	27,75
Drome	27,18
Bas-Rhin	27,16
Rhône	27,10

Seine-et-Marne	23,04
Hérault	22,73
Nord	22,81
Seine-Maritime	21,16
Bouches-du-Rhône	21,10

Val-d'Oise	26,04
Loiret	25,52
Seine-St-Denis	25,46
Somme	25,3
Eure-et-Loir	24,69
Isère	24,30
Gironde	23,98
Marne	23,32

Essonne	20,85
Yvelines	20,33
Pas-de-Calais	19,28
Var	19,08
Hauts-de-Seine	18,69
Alpes-Maritimes	17,35
Val-de-Marne	17,23

Il apparaît que le Midi et le Nord sont moins touchés par les violences urbaines, relativement à la masse de leur délinquance, que la couronne parisienne au sens large (Oise, Val-d'Oise, Loiret, Somme, Eure-et-Loir, Marne, Seine-et-Marne) et que certains départements (Haut-Rhin, Bas-Rhin, Isère).

c) Examinons maintenant les 25 départements les plus touchés par la délinquance de voie publique au regard du ratio effectifs de policiers et de gendarmes / population, comparé avec le ratio des 25 départements les moins criminogènes.

En effet, au regard du sentiment d'insécurité, il est plus pertinent de retenir le ratio délinquance de voie publique / population, plutôt que celui des faits constatés / population.

LES 25 DEPARTEMENTS AYANT LE PLUS FORT TAUX DE DELINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE (hors Paris)

	Population (1)	Taux délinquance de VP/1000 hab. (2)	Rang (3)	Effectifs police + gendarmerie (4)	Ratio effectif global / population (5)	Rang (6)	Ecart (3) - (6)
RHONE	**1577032**	**54,88728193**	**1**	**3666**	**2,324619919**	**23**	**-22**
BOUCHES-DU RHONE	**1810598**	**53,93080076**	**2**	**4922**	**2,71843888**	**14**	**-12**
ALPES-MARITIMES	**1021985**	**52,41172816**	**3**	**2276**	**2,227038557**	**28**	**-25**
VAL-D'OISE	**1123577**	**49,46167463**	**4**	**2398**	**2,134255151**	**35**	**-31**
SEINE-ST-DENIS	**1407634**	**49,1953164**	**5**	**4021**	**2,856566409**	**10**	**-5**
HERAULT	**885178**	**49,03646498**	**6**	**1641**	**1,85386442**	**66**	**-60**
VAR	**885533**	**47,42567471**	**7**	**1711**	**1,932169665**	**57**	**-50**
GARD	**615905**	**45,47292196**	**8**	**1201**	**1,949976052**	**52**	**-44**
PYRENEES-ORIENTALES	**382210**	**44,70317365**	**9**	**790**	**2,066926559**	**45**	**-36**
VAL-DE-MARNE	**1240296**	**42,12381561**	**10**	**3481**	**2,806588105**	**12**	**-2**
VAUCLUSE	497415	42,09161364	11	939	1,887759718	62	-51
NORD	2564344	41,55175749	12	5514	2,150257532	34	-22
GIRONDE	1281882	40,60748181	13	2464	1,922173804	59	-46
ESSONNE	1157188	40,24497316	14	2296	1,984120126	50	-36
HAUTS-DE-SEINE	1415494	39,13969257	15	3982	2,813152157	11	4
SEINE-ET-MARNE	1204795	39,09710781	16	2627	2,180453936	31	-15
YVELINES	1385102	38,7429951	17	2796	2,018623899	48	-31
ISERE	1084840	37,62398142	18	1699	1,566129567	85	-67

HAUTE-GARONNE	1016225	36,90422889	19	1989	1,957243721	51	-32
AUDE	308341	36,60881946	20	715	2,318861261	24	-4
SEINE-MARITIME	1242187	36,60318454	21	2483	1,998893886	49	-28
BAS-RHIN	1008909	36,31744786	22	1739	1,723644055	76	-54
LOIRE	747399	35,04018603	23	1362	1,822319805	71	-48
OISE	775481	34,34384595	24	1181	1,522925771	88	-64
DROME	431610	33,82683441	25	908	2,103751072	37	-12

Taux agrégé des 10 premiers départements	**49,80251961**	**2,384212236**
Taux agrégé des 25 premiers départements	43,09963075	2,172090151

LES 25 DEPARTEMENTS AYANT LE PLUS FAIBLE TAUX DE DELINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE

	Population (1)	Taux délinquance de VP/1000 hab. (2)	Rang (3)	Effectifs police + gendarmerie (4)	Ratio effectif global / population (5)	Rang (6)	Ecart (3) - (6)
TARN	342476	16,56174447	71	755	2,20453404	30	41
MEUSE	193021	16,41790272	72	558	2,890877158	8	64
CORREZE	235290	16,26928471	73	556	2,363041353	20	53
JURA	253294	16,24199547	74	609	2,404320671	19	55
ARDECHE	286025	15,66995892	75	638	2,230574251	27	48
DORDOGNE	389385	15,64004777	76	754	1,936386866	55	21
NIEVRE	228918	15,46842101	77	516	2,254082248	26	51
VENDEE	532763	15,06110597	78	706	1,325167101	95	-17
VOSGES	384711	14,52518904	79	708	1,840342491	67	12
COTES-D'ARMOR	538103	14,37642979	80	824	1,531305345	87	-7
INDRE	233220	14,23548581	81	503	2,156761856	33	48
ORNE	293912	14,08244645	82	612	2,082255913	40	42
MANCHE	485857	14,01029521	83	893	1,837989367	68	15
ARIEGE	136654	13,5817466	84	451	3,300305882	6	78
LOT	157551	12,70064931	85	426	2,703886361	15	70
HAUTE-VIENNE	**357499**	**12,69653901**	**86**	**693**	**1,938466961**	**54**	**32**
MAYENNE	**283816**	**12,0500606**	**87**	**474**	**1,670096119**	**80**	**7**
HAUTE-LOIRE	**207430**	**11,90281059**	**88**	**451**	**2,17422745**	**32**	**56**
HAUTE-SAONE	**229855**	**11,64212221**	**89**	**511**	**2,223140676**	**29**	**60**
DEUX-SEVRES	**346994**	**11,16157628**	**90**	**553**	**1,593687499**	**84**	**6**
AVEYRON	**265259**	**10,32198719**	**91**	**674**	**2,540912844**	**17**	**74**
CREUSE	**125916**	**10,01461292**	**92**	**400**	**3,176720989**	**7**	**85**
GERS	**171939**	**9,70111493**	**93**	**400**	**2,326406458**	**22**	**71**
LOZERE	**73075**	**9,30550804**	**94**	**341**	**4,66643859**	**2**	**92**
CANTAL	**153834**	**7,482091085**	**95**	**440**	**2,86022596**	**9**	**86**

Taux agrégé des 10 premiers départements	**11,0465843**	**2,22827321**
Taux agrégé des 25 premiers départements	13,73169068	2,091562847

Les remarques suivantes peuvent être faites :

• Les départements les plus criminogènes sont, en proportion de leur population, moins bien dotés en personnel de police et de gendarmerie que les 25 départements les moins criminogènes.

• En schématisant, on peut dire que, pour 1 000 habitants, les 25 départements les plus criminogènes (hors Paris) ont, par rapport aux 25 les moins criminogènes :

⇒ un taux de délinquance de voie publique 3,14 fois plus élevé
⇒ mais pratiquement pas plus de policiers et de gendarmes / 1 000 habitants (2,17 contre 2,09)

• Si on restreint l'échantillon aux 10 départements les plus criminogènes, on constate que, comparés aux 10 les moins criminogènes, ils ont :

⇒ un taux de délinquance de voie publique 4,5 fois plus élevé
⇒ mais à peine plus de policiers et de gendarmes / 1 000 habitants (2,38 contre 2,22)

• La surdotation ou la sous-dotation en fonctionnaires chargés de la sécurité publique apparaît le plus nettement quand on compare, parmi les 95 départements (hors Paris), le rang d'un département, quant à son taux de délinquance de voie publique / population, avec son rang quant à son ratio effectifs de policiers et de gendarmes / population.

Parmi les 25 départements les plus criminogènes :

- sont très sous-dotés en personnel (écart de - 31 au moins entre les deux ratios) : l'Isère, l'Oise, l'Hérault, le Bas-Rhin, le Vaucluse, le Var, la Loire, la Gironde, le Gard, les Pyrénées-Orientales, l'Essonne, la Haute-Garonne, les Yvelines, le Val-d'Oise.

- sont notablement sous-dotés (écart de - 11 à - 30) : la Seine-Maritime, les Alpes-Maritimes, le Nord, le Rhône, la Seine-et-Marne, les Bouches-du-Rhône.

- sont presque convenablement dotés (écart de - 11 à - 1) : la Seine-St-Denis, l'Aude, le Val de Marne.

- est surdoté (écart positif) : les Hauts-de-Seine.

Parmi les 25 départements les moins criminogènes :

- sont très surdotés (écart supérieur à + 31) : la Lozère, le Cantal, la Creuse, l'Ariège, l'Aveyron, le Gers, le Lot, la Meuse, la Haute-Saône, la Haute-Loire, le Jura, la Corrèze, la Nièvre, l'Indre, l'Ardèche, l'Orne, le Tarn, la Haute-Vienne.

- sont notablement surdotés (écart entre + 11 et + 30) : la Dordogne, la Manche, les Vosges.

- sont peu surdotés (écart de + 11 à + 1) : la Mayenne, les Deux-Sèvres.

- sont sous-dotés (écart négatif) : les Côtes-d'Armor, la Vendée.

• Quelques remarques cependant :

- certains départements très criminogènes (Var, Pyrénées-Orientales et dans une moindre mesure Hérault, Vaucluse, Gironde) ont un chiffre de délinquance gonflé par l'affluence estivale, ce qui élève artificiellement leur ratio délinquance / population. Nous verrons au chapitre VIII ci-après, consacré aux zones touristiques, que cette objection a ses limites.

- tous les département très criminogènes sont relativement sous-dotés en personnel. Les moins défavorisés sont ceux de la petite couronne parisienne, ainsi que l'Aude et les Bouches-du-Rhône.

- les départements les plus surdotés en personnel se situent dans le Sud-Ouest et au Centre.

Paris est un département très particulier, car à la fois il est au 1er rang de la délinquance tant aux regard des faits constatés que de la délinquance de voie publique, mais en même temps, il est beaucoup mieux doté en personnel de sécurité (policiers et gendarmes) que n'importe quel département français. La mission y reviendra (cf ci-après V.II.).

En bref la répartition géographique des effectifs de fonctionnaires assurant la sécurité des Français est inversement proportionnelle aux besoins.

Plus les Français habitent en zone urbaine, plus il sont en insécurité, mais pourtant ils ne disposent pas, proportionnellement à la population, de plus d'effectifs de police et de gendarmerie que dans les zones les moins criminogènes.

On verra dans des développements ultérieurs que si on examine les seuls effectifs de la police d'une part, les seuls effectifs de la gendarmerie d'autre part, on parvient à des constats comparables.

Cette situation doit à l'évidence être renversée.

Il ne serait pas réaliste d'envisager de créer massivement les effectifs supplémentaires de policiers et de gendarmes dans notre pays. D'autant plus que la France est plutôt bien dotée, par rapport à ses voisins, au regard du ratio forces de sécurité / population. Une étude récente de la DGPN cite le chiffre de 1 pour 252 en France contre 1 pour 283 en Italie, 1 pour 296 en Allemagne, 1 pour 380 au Royaume Uni et 1 pour 310 en moyenne en Europe.

☞ proposition n° 4 : *afficher clairement pour la répartition à venir des effectifs, tant de la police que de la gendarmerie, les directives suivantes :*

- *priorité aux zones urbaines marquées par la délinquance de voie publique, à savoir la grande couronne parisienne, les grandes agglomérations urbaines et le pourtour méditerranéen.*

- *adaptation en conséquence des effectifs de policiers et de gendarmes dans les zones rurales, dans les petites villes, et à Paris.*

La mission observe - et s'en félicite - que les priorités qu'elle retient correspondent à celles adoptées par le ministre de l'Intérieur s'agissant de la répartition des adjoints de sécurité.

II LA POLICE EST GLOBALEMENT PLUS CHARGEE QUE LA GENDARMERIE BIEN QUE LA SITUATION EVOLUE SUR LE LONG TERME :

Depuis des années la Direction de la police nationale (DGPN) d'une part, la Direction de la gendarmerie nationale (DGGN) d'autre part, poursuivent un dialogue difficile sur la lourdeur de leurs tâches respectives.

La gendarmerie souligne qu'elle a la responsabilité d'assurer la sécurité sur 95 % du territoire national, à la fois dans un souci de prévention, mais aussi dans un souci d'aménagement du territoire.

Elle met l'accent sur les charges de travail qui pèsent sur ses personnels, citant une étude menée en son sein qui fait apparaître qu'un gendarme travaille en moyenne 9 heures 03 par jour.

Elle remarque qu'elle a également des tâches propres à son statut militaire, qu'elle chiffre à 6 % de son activité.

Elle souligne enfin que si les zones de gendarmerie nationale couvrent un territoire peuplé de 27 millions de nos concitoyens, ce chiffre augmentera fortement dans les 20 ans à venir, du fait de l'expansion des zones péri-urbaines.

La police de son côté fait remarquer que les zones de police nationale sont, en raison de leurs caractéristiques urbaines, d'une part celles qui concentrent la plus grande partie de la criminalité, d'autre part celles où elle progresse le plus vite.

La proportion des faits constatés dans les zones de police nationale par rapport à l'ensemble des faits constatés sur le territoire national, qui est actuellement de 71,7 %, a tendance à croître.

La police s'interroge sur l'utilité de maintenir la configuration actuelle des brigades de gendarmerie dans les zones de police nationale.

Elle insiste sur la lourdeur et la difficulté de ses tâches dans les zones urbaines difficiles. Elle remarque que des effectifs considérables de gendarmerie sont fixés dans des zones entièrement rurales à très faible délinquance.

Il s'avère en fait extrêmement difficile de comparer quantitativement les tâches des deux institutions en matière de sécurité publique, essentiellement parce que leurs modes d'organisation et leurs manières de travailler sont sensiblement différents.

A l'heure actuelle, il n'existe pas d'outil permettant de suivre conjointement l'activité des fonctionnaires des deux institutions.

☞ proposition n° 5 : *demander à la DGGN et à la DGPN de lancer une étude conjointe sur les moyens d'harmoniser le suivi d'activités de leurs fonctionnaires en matière de sécurité publique.*

Les commissariats de police sont ouverts 24 heures sur 24 alors que les brigades de gendarmerie ne fonctionnent pas la nuit, tout en ayant un système d'alerte avec patrouilles mixtes entre brigades territoriales voisines. En outre, dans les deux administrations, la structuration des services spécialisés ne se fait pas au même niveau.

Par ailleurs le statut militaire des gendarmes et leur casernement fait que, sur le terrain, il est souvent possible de leur demander plus qu'aux policiers.

Enfin il convient de souligner :

- que l'évolution des effectifs de la gendarmerie est en tout état de cause cadrée par la loi de programmation militaire,

- que la gendarmerie constitue par définition une structure d'accueil des effectifs à redéployer en provenance des armées.

Au total, hors Paris (entièrement en zone de police) la police exerce son activité sur 50,2 % de la population française avec 54 % des effectifs, cependant que la gendarmerie, dans ses zones, surveille 49,8 % de la population avec 46 % des effectifs.

Si on tient compte de Paris, la police surveille 54 % de la population française avec 60 % des effectifs.

Le taux de faits constatés / 1 000 habitants est de 79 dans les zones de police et de 32 dans les zones de gendarmerie.

Chaque fonctionnaire de police enregistre en moyenne 36 infractions par an, chaque gendarme 17.

Précisons que ces derniers chiffres sont donnés avec comme référence l'année 1990 (celle du dernier recensement disponible) pour la population et l'année 1997 pour les effectifs et les faits constatés.

En définitive, même si, dans ce débat, la position de la police est affaiblie par le fait qu'elle-même ne déploie pas ses effectifs sur l'ensemble du territoire en fonction du niveau et de l'évolution de la délinquance, **il ne semble guère contestable qu'en matière de sécurité publique la gendarmerie est globalement moins chargée que la police, qui, en zone urbaine, doit traiter la délinquance de masse.**

En témoigne le fait que plus de 80 % des zones urbaines sensibles sont en zone de police nationale.

Cependant cette situation évolue sur le long terme.

Une récente étude de l'INSEE, dont la mission estime le contenu fiable, fait apparaître que, dans l'hypothèse basse de projection de population en 2015 (62,7 millions d'habitants en métropole contre 57,7 en 1995), la population des zones de gendarmerie nationale augmenterait de 6,4 millions de 1995 à 2015, alors que le total des populations « surveillées » par la police baisserait légèrement.

Au sein des zones de gendarmerie nationale, la population des secteurs péri-urbains passera entre 1990 et 2015 de 4,7 à 9,7 millions, et celle des secteurs résidentiels de 5,7 à 7,5 millions. **En 2015 la gendarmerie « surveillera » plus de Français dans ces zones que dans les zones rurales.**

III LA REPARTITION DU TERRITOIRE ENTRE ZONES DE POLICE ET ZONES DE GENDARMERIE DOIT ETRE CORRIGEE :

III.I. LA CARTE ACTUELLE EST INADAPTEE :

La carte actuelle d'implantation des polices urbaines est, pour l'essentiel, issue d'une loi du 23 avril 1941. Elle ne correspond donc plus aux données démographiques actuelles.

Dès 1973, une mission pilotée par M. RACINE avait dressé le constat de cette inadaptation.

Dans la lignée de ses réflexions, en 1983, un premier protocole d'accord entre DGPN et DGGN a conduit à un certain nombre de transferts des zones de police nationale vers les zones de gendarmerie nationale (157 communes) et de transferts en sens inverse (357 communes).

Encore faut-il constater que ce travail a pris plus de 10 ans pour être réalisé, alors même que c'est aux adaptations les plus faciles qu'on a procédé.

Depuis lors la situation n'a pas évolué.

Or les incohérences de la carte actuelle sont évidentes :

a) On constate d'abord une présence d'effectifs policiers importants dans de petites villes où la criminalité est comparable à celle des zones de gendarmerie nationale, d'où un certain gaspillage de moyens.

La mission a pu constater, au cours d'un déplacement dans le Nord, qu'un commissariat de police comme celui de la commune de Bailleul est sous-utilisé, que cette même commune dispose en plus d'une brigade de dix gendarmes, alors qu'à quelques dizaines de kilomètres de là les policiers de Lille sont surchargés.

A Paray-le-Monial, ville de 10 000 habitants de Saône-et-Loire, la mission a noté une surabondance d'effectifs : brigade de 6 gendarmes, commissariat de 33 personnes et même un peloton de gendarmes motorisés.

Les zones de police nationale qui devraient faire l'objet de transfert en zone de gendarmerie nationale se ventilent pour l'essentiel en deux catégories :

- majoritairement des petites villes de province situées dans la moitié ouest/sud/ouest de la France,

- mais aussi quelques petites villes d'anciennes régions minières ou industrielles dont la population a beaucoup décru.

Par ailleurs, dans le détail, la carte actuelle présente de nombreuses incohérences : dans le Lot, les deux villes voisines de Moissac et de Castelsarrazin, qui sont d'une importance comparable, disposent l'une de 18 gendarmes, l'autre de 8 gendarmes et 45 policiers, soit 53 fonctionnaires en tout, c'est à dire près de 3 fois plus.

b) Inversement la police reste absente de zones d'urbanisation dense où une présence constante, 24 H sur 24, s'avère indispensable. Cette situation complique les suites d'affaires, notamment sur le plan juridique.

c) Enfin il y a discontinuité ou enclavement de certaines zones de police, qui nuisent également aux suites d'opérations. Certaines situations s'avèrent ubuesques à cet égard : tel collège de Chalon-sur-Saône à une porte d'entrée et son bâtiment en zone de gendarmerie nationale et une autre entrée en zone de police nationale ; dans le même quartier la majorité des bâtiments relèvent de la police, mais l'un d'entre eux de la gendarmerie, etc...

Tirant les conséquences de ces incohérences, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) de 1995, ainsi que ses textes d'application (décrets 96-227 et 96-628 du 19 septembre 1996), ont posé les principes de la répartition des tâches et des zones entre la police et la gendarmerie.

En vertu de ces textes, le régime de zone de police nationale peut être établi lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants. Les communes chefs-lieux de préfecture sont en tout état de cause en zone de police nationale.

- les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

En 1995, un rapport rédigé par M. ROUSSOT, contrôleur général des armées et M. NOUAILLE DE GORCE, inspecteur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur a jeté les bases de la mise en oeuvre de ces textes :

- il a listé 100 communes ou ensembles de communes pouvant faire l'objet de transfert de la police à la gendarmerie en fonction des critères suivants :

  - population inférieure à 20 000 habitants,
  - criminalité inférieure à la moyenne nationale,
  - communes non chefs-lieux de départements.

- à l'inverse il a précisé les critères de rattachement à une zone de police nationale d'une commune ou d'un ensemble de communes actuellement en zone de gendarmerie nationale, sans toutefois en établir une liste :

  - continuité de l'agglomération urbaine,
  - densité supérieure à 500 habitants/Km^2,
  - criminalité supérieure à 67 ‰.

Si ce rapport lui-même n’a pas listé les zones susceptibles de passer de la gendarmerie à la police, les administrations compétentes ont dressé ultérieurement une liste de 23 zones représentant 29 communes, sur lesquelles il existe un accord officieux entre elles, à quelques exceptions près.

A la fin de 1995, sur les 100 communes ou ensembles de communes mentionnées par le rapport ROUSSOT-NOUAILLE DE GORCE comme devant passer de la police à la gendarmerie, la DGPN et la DGGN se sont mises d’accord sur une première liste de 28 communes.

Mais ce début d’accord n’a été suivi d’aucune application, du fait de la pause demandée sur le sujet par le ministre de l’Intérieur de l’époque.

Les raisons évoquées par les responsables de la police sont principalement les réticences des élus comme des organisations syndicales de policiers aux changements induits par ces opérations.

Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, la police s’est refusée à prendre en charge des zones parce qu’elle estimait ne pas avoir les moyens correspondants.

En outre, la police fait valoir que, même si le protocole d’accord de 1996 était appliqué, cela ne dégagerait que de faibles surplus d’effectifs en faveur de zones urbaines autres que celles faisant l’objet d’étatisations.

Si ces explications sont évidemment fondamentales, force est de constater qu’aucune structure de suivi de l’application de ce début d’accord DGPN - DGGN n’a été mise en place. Il y a donc eu un manque d’impulsion au niveau politique, et de ce fait un manque de suivi au niveau administratif.

Même si, formellement, l’initiative revient au seul ministère de l’Intérieur, puisque c’est lui qui initie la prise des textes nécessaires (la plupart du temps des décrets en conseil d’Etat), c’est un véritable mode d’emploi, avec un calendrier précis des opérations de changement de zone qu’il faudra mettre en place.

De façon générale, le processus de rationalisation de la carte police/gendarmerie se déroule d’une manière désespérément lente : comme mentionné plus haut, il a fallu dix ans, après la mission Racine de 1973, pour que le protocole d’accord de 1983 soit adopté, et encore dix ans pour qu’il soit appliqué. Depuis 1993, on l’a dit, la carte n’a pratiquement pas évolué.

La mission estime qu’au vu des inégalités criantes qui caractérisent les Français en matière de sécurité, cette situation ne peut perdurer.

Elle a analysé dans le détail les travaux de la mission ROUSSOT-NOUAILLE DE GORCE, y compris les fiches détaillées par circonscription qui figurent en annexe de ces travaux.

Sous réserve d'une actualisation de ces fiches, qui ne peut être menée qu'en liaison avec les préfets, la mission considère que, pour l'essentiel, les conclusions du rapport ROUSSOT - NOUAILLE DE GORCE sont pertinentes.

Sur ces bases, la DGPN a récemment établi des scénarios :

a) S'agissant des propositions de passage de la zone de police nationale à celle de gendarmerie nationale, deux scénarios :

• soit 61 circonscriptions qui correspondent aux critères suivants : moins de 20 000 habitants, taux de délinquance peu important, isolement géographique dans un département rural, ratio délinquance / effectif très faible.

Ce scénario ferait basculer 840 000 personnes environ en zone de gendarmerie nationale, faisant baisser la part de la population en zone de police nationale (hors Paris et outre-mer) d'1,5 %.

Il dégagerait 2 000 postes de policiers susceptibles d'être réaffectés aux profit des grandes villes.

• soit un nombre plus élevé de circonscriptions, c'est à dire 89, incluant les 61 précédentes et ayant les mêmes caractéristiques, mais en prenant en compte les villes de moins de 25 000 habitants.

Ce scénario ferait baisser la part de la population en zone de police nationale de 2,3 % et dégagerait environ 3 000 policiers (au lieu de 2 000).

Dans les deux scénarios a été écarté le passage en zone de gendarmerie nationale de circonscriptions inscrites dans une continuité territoriale (notion de bassin de délinquance), de même que celui des circonscriptions implantées aux chefs-lieux de départements.

On notera que dans le deuxième scénario, la police ne conserverait sous sa responsabilité que la ville chef-lieu dans plusieurs départements ruraux (Ardèche, Aude, Aveyron, Haute Saône, Tarn).

b) S'agissant des propositions de passage de la zone de gendarmerie nationale à celle de police nationale, deux scénarios également :

• soit une liste de 38 communes qui seraient rattachées à 22 circonscriptions de police dans 19 départements métropolitains. Elles représentent 430 000 habitants. Cette liste, à quelques exceptions près, recueille l'accord de la gendarmerie.

• soit une liste plus large comportant 92 communes incluant les 38 précédentes et intéressant au total 1 070 000 habitants.

Naturellement, faute d'avoir pu se rendre en quelques semaines dans les quelques 180 communes évoquées ci-dessus, la mission ne peut émettre un avis circonstancié par commune. Mais dans le chapitre suivant (chapitre V), elle rend compte de sa position dans les départements qu'elle a visités.

Sa position d'ensemble consiste à :

- pour les passages en zone de gendarmerie nationale, partir de la liste large de 89 circonscriptions (qui diffère peu de celle figurant dans le rapport ROUSSOT - NOUAILLE DE GORCE) comme base de travail, dans la mesure, d'une part, où il n'y a pas de risque important pour la sécurité des habitants de ces villes et où, d'autre part, la priorité est de dégager le plus d'effectifs possible pour les départements sensibles.

- pour les passage en zone de police nationale, de partir au contraire de la liste restreinte (38 communes) comme base de travail, pour deux raisons :

* d'abord parce que la liste large (92 communes) comporte des villes dont la mission estime qu'elles doivent rester en zone de gendarmerie nationale.
* ensuite parce qu'il faut rompre avec le principe de compensation équivalente des populations, qui a prévalu jusqu'ici dans les modifications de zonage, car il ne répond pas à l'objectif essentiel : concentrer plus de policiers dans les zones urbaines.

In fine, sous réserve, là encore, d'un examen détaillé ultérieur, le nombre de communes d'une certaine taille susceptibles de passer de la gendarmerie à la police devrait être voisin de la trentaine.

☞ proposition n° 6 : *mettre en oeuvre, dans leurs grandes lignes, les préconisations du rapport ROUSSOT-NOUAILLE DE GORCE, en travaillant sur la base de départ constituée, d'une part par une liste de 89 circonscriptions à transférer en zone de gendarmerie nationale, et d'autre part, par une liste de 38 communes à faire passer en zone de police nationale.*

On trouvera au chapitre IV ci-après le détail des investigations qu'a menées la mission dans six zones géographiques.

III.II. L'ADAPTATION DU ZONAGE ENTRE POLICE ET GENDARMERIE DOIT ETRE MENEE A LA FOIS AVEC RIGUEUR MAIS AUSSI EN CONCERTATION AVEC LES PERSONNELS :

La sécurité des Français est un enjeu suffisamment important pour que la mission estime - quelles que soient les difficultés inévitables - qu'il faille mettre en oeuvre rapidement une modification de la carte actuelle.

Pour ce faire, un travail de fond est à opérer rapidement qui consiste, zone par zone, à :

a) examiner la liste des personnels à réaffecter à terme, en partant des possibilités offertes par :

* la pyramide des âges,
* les demandes de mutation déjà enregistrées,
* les perspectives d'avancement.

b) déterminer le nombre de personnels à implanter corrélativement (gendarmes s'il y a passage à la gendarmerie, policiers s'il y a passage à la police),

c) insérer ces mouvements dans les mouvements généraux de personnels de la police et de la gendarmerie, de façon à ce que l'objectif final de redistribution globale des effectifs en provenance des zones peu marquées par la délinquance vers les zones fortement atteintes soit effectivement réalisé,

d) examiner, dans chaque zone, les conséquences immobilières des opérations prévues (reconversion ou libération de casernes, reconversion ou construction de commissariats, etc...), et procéder aux chiffrements nécessaires, opération par opération, puis globalement.

C'est ce qu'avait préconisé, il y a 10 ans, un rapport présenté au Premier Ministre par M. CABANNES qui énonçait : « la Police Nationale et la gendarmerie Nationale doivent élaborer et tenir à jour de concert une carte de l'implantation optimale de leurs forces, afin de mieux planifier les opérations d'étatisation et de désétatisation » (conclusion p IV du rapport).

Force est de constater que cette proposition n'a pas été suivie d'effet.

☞ proposition n° 7 : *demander à la police et à la gendarmerie d'élaborer au plus vite une grille d'analyse commune, département par département, des opérations de transfert, dans les deux sens, qui pourraient être conduites.*

A la demande de la mission, une **pré-maquette de questionnaire d'identification et d'évaluation des situations individuelles,** a été élaborée conjointement par les services de la DGPN et de la DGGN.

Pour mener à bien le travail d'adaptation du zonage police / gendarmerie la mission estime que certaines conditions doivent être réunies.

Au terme d'un long développement sur l'insuffisance, dans ce dossier, de la coordination entre police et gendarmerie, le rapport CABANNES énonçait : **« la mission estime que dans l'état actuel des relations entre la gendarmerie et la police, l'intervention d'un tiers est indispensable pour aboutir ».**

La présente mission estime que ce constat reste valable.

D'autant plus que l'ampleur des difficultés est assez importante pour que la charge de ce dossier soit politiquement répartie.

C'est pourquoi un dispositif d'impulsion et de suivi du processus de remodelage de la carte de la police et de la gendarmerie, qui constitue nécessairement, dans son application, une opération de moyen terme (3 à 4 ans), est indispensable, si on veut que soit réellement donnée la priorité aux zones urbaines et péri-urbaines les plus marquées par la délinquance.

Il doit être structuré de telle manière que les arbitrages nécessaires puissent être sollicités aux moments nécessaires et fonctionner dans une logique de projet.

☞ proposition n° 8 : *organiser le travail de modification du zonage police / gendarmerie suivant les modalités suivantes :*

1) procéder à l'annonce générale au niveau du gouvernement.

2) créer une mission administrative spécialisée, chargée d'instruire le dossier puis d'en piloter l'application. Cette mission peut être placée soit auprès des deux ministres, soit auprès du Conseil de sécurité intérieure. Cette dernière formule recueille la préférence de la mission car elle est par nature plus stable.

3) demander aux préfets, en liaison avec ladite mission administrative, d'instruire le dossier et de pratiquer la concertation avec les élus.

4) demander à la même mission de procéder à la préparation des arbitrages nécessaires et à la détermination des moyens d'accompagnement nécessaires, et de préparer un document de proposition d'ici à la fin de 1998.

5) soumettre ce document à la présente mission parlementaire pour qu'elle puisse émettre un avis détaillé sur chacune des opérations proposées.

6) publier les textes nécessaires (arrêtés ou décrets en conseil d'Etat) dans les meilleurs délais.

7) échelonner l'exécution sur les trois années suivantes.

8) procéder à un bilan de l'ensemble de l'opération dans quatre ans.

Les réticences compréhensibles des personnels de police concernés et des élus des petites villes devant leur transfert en zone de gendarmerie nationale nécessitent qu'une méthode rigoureuse soit suivie :

☞ proposition n° 9 : *gérer le dossier de modification du zonage police / gendarmerie en utilisant toute la palette des moyens envisageables.*

Ces derniers sont les suivants :

- bourse d'emplois dans la police sur l'ensemble du territoire, offerts par priorité aux personnels de police concernés,

- possibilité de mises à disposition temporaires dans d'autres administrations,

- mises à la retraite anticipée,

- indemnités de délocalisation,

- bourse d'emplois pour les conjoints, etc...

L'état d'esprit qui doit présider au traitement de ce dossier devra être à la fois de résoudre au mieux tous les problèmes humains, mais aussi de mener effectivement ces opérations à bien avec un surplus final d'effectifs dans les zones urbaines défavorisées.

Naturellement il est important de développer une argumentation adéquate en direction des élus (cf ci-après chapitre IX) de façon à les convaincre du bien-fondé de ces opérations.

Le bilan global de l'opération, on l'a dit, pourrait être le suivant :

- 3 000 postes de policiers seraient redistribués au bénéfice des zones urbaines chargées dans les départements sensibles.

- la gendarmerie affecterait 1 200 gendarmes dans les zones qu'elle prendrait en charge, effectif qu'elle dégagerait, d'une part par la suppression des deuxièmes et troisièmes brigades de canton dans les zones rurales, d'autre part par la rationalisation de son dispositif dans les zones de police nationale.

En effet ces opérations n'ont de chance d'aboutir que si elles vont de pair avec le redéploiement des effectifs de la gendarmerie (cf chapitre V ci-après).

IV L'EXEMPLE DES INVESTIGATIONS DE LA MISSION DANS SIX ZONES GEOGRAPHIQUES DIFFERENTES :

Les déplacements de la mission parlementaire dans les différents départements ont été l'occasion, avec les chefs de services de la police nationale (DDSP et DDCILEC) comme avec les commandants de groupements et de brigades

territoriales de gendarmerie, de dresser un large inventaire de la situation et d'appréhender très concrètement les conséquences négatives, en termes d'efficacité et d'optimisation des moyens, des incohérences de certaines implantations territoriales.

Les entretiens ont porté sur une palette étendue de sujets :

- caractéristiques géographiques, économiques et sociologiques des circonscriptions concernées ;

- organisation détaillée et fonctionnement des unités, conditions d'exécution du service, poids des tâches para-judiciaires ou liées à l'ordre public ;

- relations et coopération entre les acteurs institutionnels, avec les Parquets, les élus et associations, les autorités étrangères le cas échéant ;

- analyse des relations locales entre services de police et de gendarmerie et, à la marge, avec les services des douanes ;

- analyse approfondie des formes de criminalité (type de délinquance, toxicomanie, délinquance juvénile, violences urbaines et scolaires, etc...) ;

- présentation et commentaires des propositions de transfert de la police à la gendarmerie ou vice et versa avec, en parallèle, les conséquences de ces mesures en matière de situation des personnels et de redéploiement des moyens.

Au delà de ces considérations d'ordre général, les points particuliers suivants ont été notés :

a) Département du Nord : 21 janvier 1998

Etat des travaux des services :

TRANSFERT POLICE ➪ GENDARMERIE		**TRANSFERT GENDARMERIE ➪ POLICE**	
CIRCONSCRIPTION	**COMMUNE**	**CIRCONSCRIPTION**	**COMMUNE**
BAILLEUL	BAILLEUL	ARMENTIERES	ERQUINGHEM-LYS PREMESQUES
LILLE	PHALEMPIN CAMPHIN-EN-CAREMBAULT WAHAGNIES THUMERIES OSTRICOURT MONCHAUX	LILLE	ERMETTIERES-SUR-WEPPE ENGLOS CAPINGHEM VENDEVILLE NOYELLES-LES-SECLIN HOUPLIN-ANCOISNE
FOURMIES	FOURMIES WIGNEHIES CLAGEON	ROUBAIX	FOREST-MARQUE
CAUDRY	CAUDRY BEAUVAIS-EN-CIS FONTAINE-AU-PIRE BETHENCOURT	CAMBRAI	FONTAINE-NOTRE-DAME FAUVILLE REANCOURT-STE-OLLE TILLOY-LES-CAMBRAI

Selon les services, l'ensemble de ces opérations permettrait de supprimer trois circonscriptions de police et de recentrer les circonscriptions de police restantes.

La mission s'interroge sur certaines de ces opérations :

- le passage en zone de gendarmerie d'Ostricourt, de Monchaux, de Phalempin, Camphin-en-Carembault, Wahagnies.

- le passage en zone de police de Noyelles-les-Seclin, Houplin-Ancoisne et Fontaine-Notre-Dame.

Lesquelles nécessitent un complément d'investigation.

b) Département de Saône et Loire : 29 janvier 1998

Etat des travaux des services :

TRANSFERT POLICE ➪ GENDARMERIE		TRANSFERT GENDARMERIE ➪ POLICE	
CIRCONSCRIPTION	**COMMUNE**	**CIRCONSCRIPTION**	**COMMUNE**
AUTUN	AUTUN	MACON	SANCE
PARAY-LE-MONIAL	PARAY-LE-MONIAL	CHALON-SUR-SAONE	CHAMPFORGUEIL CHATENOY-LE-ROYAL ST REMY ST MARCEL
		LE CREUSOT	LE BREUIL MONCHANIN TORCY

Selon les services ces opérations permettraient de supprimer deux circonscriptions de police et donneraient plus de cohérence au dispositif de la police nationale (Mâcon), en permettant de regrouper sous sa responsabilité des communes pouvant être comprises dans un même ensemble urbain.

Pour sa part, la mission estime que le transfert en zone de police nationale des communes de Torcy, du Breuil et de Monchanin nécessite des investigations complémentaires, ainsi que la proposition concernant Autun.

Selon les services, ces modifications de zonage nécessiteraient des mouvements d'effectifs importants :

- passage en zone de police : Chalon-sur-Saône (+ 50), le Creusot (+ 10), ce qui correspond peu ou prou aux effectifs actuels des commissariats de Paray-le-Monial et Autun.

- passage en zone de gendarmerie : Paray-le-Monial (+ 10), Autun (+ 10), ce qui ne pourrait être obtenu que par une diminution des effectifs de la BT de Monchanin, la suppression de BT de Chalon-sur-Saône (en zone de police) et un renforcement extérieur.

c) Département des Pyrénées-Orientales : 12 février 1998

Etat des travaux des services :

TRANSFERT POLICE ➪ GENDARMERIE		TRANSFERT GENDARMERIE ➪ POLICE	
CIRCONSCRIPTION	**COMMUNE**	**CIRCONSCRIPTION**	**COMMUNE**
		PERPIGNAN	CABESTANY ST-ESTEVE

Ces opérations permettraient de rattacher des communes en périphérie de Perpignan à la zone contrôlée par la police nationale. Aucune opération compensée ne permet de dégager les effectifs nécessaires au renforcement de la DDSP à cette fin. Pour sa part, la gendarmerie envisage la création d'une brigade territoriale à Cabestany.

La mission estime donc que des investigations complémentaires s'imposent sur le sujet. Elle a par ailleurs noté les problèmes suivants :

- définition des responsabilités en matière d'ordre public entre gendarmerie et DDCILEC dans la bande frontalière des 20 kilomètres et singulièrement sur la plate-forme du Perthus. La situation actuelle (compétence de la DDCILEC) est contestée par la gendarmerie, dans la mesure où ce service de police ne dispose pas des moyens suffisants pour intervenir en cas de trouble à l'ordre public ou d'accident de circulation. Par contre, la compétence exclusive de la DDCILEC en matière d'immigration clandestine, basée sur un protocole tripartite (police/gendarmerie/douanes) donne toute satisfaction et permet de rentabiliser la compétence particulière de ce service ;

- la charge que représentent les transfèrements judiciaires et la garde des centres de rétention administrative pour les unités de gendarmerie situées en zone péri-urbaine et aux effectifs déjà insuffisants ;

- le dispositif particulier mis en place par la gendarmerie pour faire face aux importants flux estivaux (renforcement par la gendarmerie mobile avec constitution de détachements d'intervention agissant dans les créneaux horaires les plus délicats - la nuit surtout).

d) Département du Rhône : 18 février 1998

Etat des travaux des services :

TRANSFERT POLICE ➪ GENDARMERIE		TRANSFERT GENDARMERIE ➪ POLICE	
CIRCONSCRIPTION	**COMMUNE**	**CIRCONSCRIPTION**	**COMMUNE**
TARARE	TARARE	LYON	RILLIEUX-LA-PAPE CHASSIEUX ECULLY
		VILLEFRANCHE-SUR-SAONE	GLEIZE LIMAS ARNAS

Selon les services, la modification du zonage de Tarare permettrait de supprimer une circonscription de police éloignée de Lyon et de taille trop restreinte pour être autonome (gain + 30 fonctionnaires).

La mission estime que le transfert à la police des communes autour de Villefranche-sur-Saône permettrait de donner le même régime de police à l'ensemble du district (besoin en renforcement non chiffré).

Elle estime aussi que le transfert à la police de Chassieux permettrait de donner une certaine cohérence à la circonscription de police de Lyon (intra-rocade).

Par contre, la mission est réservée sur le transfert à la police d'Ecully, justifiée seulement par la présence de l'Ecole Nationale Supérieure de Police.

Elle est également réservée sur celui de Rilleux-la-Pape, au regard des besoins en renforcement déjà nécessaires (10 % des effectifs de la DDSP du Rhône, soit 300 fonctionnaires) et au coût d'une telle mesure (+ 100 fonctionnaires), alors que la gendarmerie démontre au quotidien son savoir-faire dans cette zone difficile.

Ont été notés plus particulièrement :

- l'existence d'une salle opérationnelle à Lyon favorisant la coopération entre police nationale, municipale et gendarmerie au plan local ;

- le souhait du DRCILEC de voir son service bénéficier d'un protocole interservices analogue à celui en vigueur dans les Pyrénées-Orientales, la police générale restant par contre du ressort des services de sécurité locaux compétents (DDSP ou gendarmerie) ;

- d'une manière générale, l'extrême violence de la délinquance lyonnaise et toute la problématique associée (dispositifs d'arrêt des véhicules, armements non létaux, etc...), ainsi que la part croissante des jeunes dans les actes de violence (plus de 20 %).

e) <u>Département de Savoie : 19 février 1998</u>

Etat des travaux des services :

TRANSFERT POLICE ➪ GENDARMERIE		TRANSFERT GENDARMERIE ➪ POLICE	
CIRCONSCRIPTION	**COMMUNE**	**CIRCONSCRIPTION**	**COMMUNE**
ALBERTVILLE	ALBERTVILLE	CHAMBERY	LA RAVOIRE BARBY LA MOTTE-SERVOLEX

Le transfert à la gendarmerie d'Albertville permettrait de recentrer les effectifs de police sur Chambéry / Aix-les-Bains et de répondre ainsi à un déficit chronique qui s'est aggravé au fil des ans, passée la période particulière des jeux olympiques de 1992.

La mission est réservée sur le transfert à la police de La Motte-Servolex car cette zone peut être qualifiée de résidentielle plus qu'urbaine, avec des espaces ruraux importants.

De même, les caractéristiques géographiques des communes de La Ravoire et de Barby la font s'interroger sur leur transfert en zone de police nationale. Du reste la BT de Challes-les-Eaux, en charge de ces deux communes, fait convenablement face à la situation et va bénéficier d'un casernement neuf livré au mois de juin 1998.

Ont été en outre notés :

- le dispositif mis en place par la gendarmerie dans les stations de sports d'hiver (renfort de 3 escadrons de gendarmes mobiles) et les problèmes assimilables aux violences urbaines que génèrent la présence de bandes provenant des banlieues de la région lyonnaise, voire parisienne ;

- le dispositif de secours en montagne et le « doublon » constitué par la présence, sur la même mission et en zone gendarmerie, d'unités spécialisées de la gendarmerie et des CRS, la gendarmerie précisant pour sa part qu'elle était en mesure d'assurer la totalité de la mission avec les moyens dont elle dispose actuellement ;

- la charge spécifique que représente la présence d'une maison d'arrêt sur la circonscription d'une brigade, la nécessité d'un dimensionnement hors de proportion avec la population surveillée, le poids que cette mission, en progression constante, impose en matière d'horaires journaliers de travail, et la perturbation qu'elle génère dans le service normal de l'ensemble des brigades avoisinantes ;

- l'importance de la délinquance de passage et l'implication croissante des mineurs;

- la création par la DDSP d'une unité d'intervention, prélevée sur ses effectifs, pour répondre à des charges croissantes et récurrentes en matière d'ordre public, ce qui permet aux îlotiers de se consacrer à leurs missions sans être perturbés par des rappels répétés.

f) <u>Département de Seine-et-Marne : 26 février 1998</u>

Aucune autre modification n'a été proposée que celles résultant de la suppression de la brigade territoriale de gendarmerie de Saint-Fargeau / Ponthierry et de son transfert à Cely-en-Biere, avec prise en charge de 4 communes situées actuellement en zone de police (St-Sauveur-l'Ecole, St-Martin-en-Biere, Perthes-en-Gatinais, Barbizon), soit un réaménagement marginal de la répartition des zones de compétence, sans transfert d'effectifs.

La mission ne formule pas d'objection sur ces points.

D'autres transferts de zones pourraient éventuellement être examinés ultérieurement.

Ont par ailleurs été évoqués les points suivants :

- les contraintes particulières induites par l'apport des populations difficiles de la Seine-St-Denis et de l'Essonne, ainsi que le taux élevé de délinquance juvénile ;

- le niveau important des violences urbaines ;

- l'importance de l'insécurité routière ;

- un fort déficit des moyens de la police nationale, par rapport à des départements comparables en région parisienne.

g) Département de Seine-Saint-Denis : 18 mars 1998 :

Le département étant entièrement en zone de police nationale, aucune rectification de zone n'est prévue.

La mission a noté :

- que ce département cumule les difficultés : taux de chômage plus élevé que dans le reste de la région parisienne (15,10 %), proportion très importante d'étrangers (300 000 sur 1 381 000) avec certaines nationalités qui ont du mal à s'intégrer, nombreuses zones sensibles, habitat dégradé.

- le surcroît de tâches engendré par la construction et l'exploitation du Grand Stade.

- la progression alarmante de la délinquance juvénile qui a triplé en 10 ans, l'âge moyen des jeunes mis en cause s'abaissant sans cesse.

La mission tient à souligner des points très positifs :

- le renforcement récent des moyens de la police (372 agents de plus en un an).

- la bonne organisation de cette dernière, qui a su mettre au point une capacité d'intervention rapide conséquente, se dotant, quartier sensible par quartier sensible, de schémas d'intervention très élaborés. Cette bonne organisation, qui a permis que les violences urbaines soient contenues dans ce département, peut constituer un modèle pour d'autres zones urbaines difficiles.

- la bonne coopération de la police avec le Parquet et avec l'Education nationale. Plusieurs groupes de traitement local de la délinquance fonctionnent efficacement.

- un fichier Canonge (fichier numérisé des délinquants) au point et en réseau.

Par contre, les locaux de la DDSP restent vétustes et inadaptés.

De son côté, la gendarmerie a entrepris de restructurer son dispositif en dissolvant un tiers de ses 21 brigades dans les trois ans qui viennent.

V LE REDEPLOIEMENT, DEJA ENTAME, DE LA GENDARMERIE EN DIRECTION DES ZONES PERI-URBAINES DOIT ETRE CONDUIT DE MANIERE PLUS VOLONTARISTE :

V.I. LA GENDARMERIE A COMMENCE A REDEPLOYER SES MOYENS :

La gendarmerie, en raison de sa doctrine actuelle et au vu de sa tradition, concentre l'essentiel de ses moyens humains dans les zones rurales.

Toutefois de fortes disparités existent entre les départements, même ruraux.

C'est ainsi que les Hautes-Alpes comptent plus de 5 gendarmes pour 1 000 habitants en zone de gendarmerie mais qu'à l'autre bout de l'échelle le Morbihan, le Maine-et-Loire, le Finistère et la Vendée en comptent moins de 1,3.

Les disparités d'activité au sein des zones de gendarmerie nationale sont également importantes :

- 33 à 34 faits constatés par gendarme et par an dans les Pyrénées-Orientales, le Var, l'Isère et l'Hérault, mais moins de 6 dans la Creuse, le Cantal et la Lozère.

- au sein d'un même département comme l'Hérault, on relève 147 faits constatés par gendarme et par an à Lattes, mais 40 à Lodève.

La gendarmerie a commencé de corriger ces inégalités :

a) Si, depuis plusieurs années, la gendarmerie met en oeuvre un tableau des effectifs attribués, contrairement à la police (cf chapitre VI ci-après), jusqu'à l'année dernière la gestion de ses effectifs était restée centralisée. Un changement important est intervenu depuis le 1er janvier 1998, avec la déconcentration de la gestion des moyens.

A l'exception des effectifs d'état-major, une enveloppe de postes budgétaires est désormais mise à la disposition des légions - c'est à dire au niveau des régions - par la DGGN, qui assortit cette attribution des directives suivantes :

- au moins une brigade (minimum 6 gendarmes) par canton,

- application d'un ratio de 1 gendarme pour 1 000 habitants en zone de gendarmerie nationale, de 1 pour 10 000 en zone de police nationale.

Sous réserve de suivre les directives générales qu'on leur adresse, les commandants de légions peuvent désormais répartir leurs moyens à l'intérieur de la zone dont ils ont la charge.

b) Par ailleurs, la DGGN dispose d'une orientation de moyen terme en matière de redéploiement des moyens, liée au plan Gendarmerie 2000. Il s'agit de redéployer les effectifs des zones rurales vers les zones péri-urbaines.

En zone de gendarmerie nationale, le principe du maillage territorial, clé de voûte de l'organisation de la gendarmerie et condition de la proximité, n'est actuellement pas remis en cause par les redéploiements envisagés qui, si l'on considère les 3 596 brigades territoriales présentes sur le territoire, constituent un phénomène marginal. Ces opérations limitées concerneront des cantons comptant plusieurs unités quelquefois très proches les unes des autres.

Dans les zones de police nationale, l'allégement du dispositif de la gendarmerie, conformément à la LOPS, doit contribuer au redéploiement d'effectifs. Dix-neuf brigades territoriales ont ainsi été supprimées en 1996 et douze en 1997.

Les brigades territoriales maintenues en zone de police nationale prennent à leur charge des circonscriptions des unités dissoutes et leur potentiel est, si nécessaire, aménagé afin de garantir l'exécution des missions de défense, ainsi que celle des missions judiciaires restant à la charge de la gendarmerie.

Les effectifs redéployés, pour leur majeure partie à l'intérieur du département (exception faite pour la petite couronne parisienne), permettent des renforcements et des créations de brigades dans les zones péri-urbaines. Sont déjà intervenus :

- le renforcement de brigades péri-urbaines particulièrement sollicitées (en 1997, un effectif de 38 sous-officiers a permis de renforcer des brigades péri-urbaines à partir de redéploiements) ;

- le renforcement de certains pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie renforcés (PSIG-R) oeuvrant en zone péri-urbaine ;

- la création de brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) ; dix ont été créées en 1997 à partir des redéploiements ;

- des créations très limitées de nouveaux pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) ; deux ont été créés en 1997 à partir des redéploiements.

Au total, en 1997, douze départements ont été concernés par les opérations de restructuration de la gendarmerie : l'Ille-et-Vilaine, la Seine-Maritime, le Pas-de-Calais, le Nord, le Val-d'Oise, les Yvelines, le Bas-Rhin, le Rhône, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, l'Hérault et la Haute-Garonne.

Le statut militaire des gendarmes, l'existence de casernements, l'habitude de la mobilité font que le redéploiement des effectifs pose moins de problèmes pour les gendarmes que pour les policiers.

Au surplus et c'est une excellente chose, un décret en conseil d'Etat va prochainement préciser l'obligation de mobilité s'appliquant aux gendarmes.

En dépit de ces efforts, il n'en reste pas moins que les effectifs de la gendarmerie restent massivement implantés dans les zones rurales et au contraire faiblement implantés, en comparaison, dans les zones péri-urbaines dont elle à la charge.

V.II. LE PROCESSUS DOIT ETRE MENE DE MANIERE PLUS VOLONTARISTE :

Il convient tout d'abord de remarquer que le redéploiement en cours ne fait pas l'objet d'un pilotage quantifié au niveau central. La politique suivie consiste à

inciter, dans le cadre des départements, les responsables de compagnies à faire des propositions.

Cette démarche s'explique par le souci de tenir compte des préoccupations des élus locaux, qui sont naturellement très alarmés par la perspective de disparition de telle ou telle brigade territoriale dans un canton.

Une autre limite de la démarche actuellement suivie est qu'elle incite les responsables de la gendarmerie à procéder à des redéploiements uniquement dans le cadre départemental, alors que, pour répondre aux besoins des zones péri-urbaines, c'est bien à un redéploiement national qu'il serait nécessaire de procéder.

Pourtant, il existe au sein de la gendarmerie des marges qui permettraient d'accélérer l'adaptation des effectifs au phénomène urbain :

- supprimer les deuxièmes et les troisièmes brigades situées dans des cantons ruraux, sous réserve de garantir un délai d'intervention de 30 minutes. 300 postes de gendarmes pourraient être ainsi redéployés.

- réduire davantage les effectifs des brigades territoriales dans les zones de police nationale, ce qui permettrait de redéployer 900 gendarmes.

Il est cependant nécessaire que les brigades de gendarmerie en zone urbaine restent un lieu de contact avec les préfets et les forces de police, notamment dans l'hypothèse d'intervention de gendarmes mobiles pour des nécessités liées au maintien de l'ordre.

De façon générale, à l'allure où est mené le redéploiement actuel, c'est 8 à 10 ans qu'il faudrait pour achever le processus, ce qui est manifestement excessif au regard de la nécessité de répondre à l'évolution de la délinquance dans les zones péri-urbaines.

La mission estime nécessaire d'adopter une démarche plus suivie et plus volontariste.

☞ proposition n° 10 : *accélérer et amplifier la fermeture des 2èmes et 3èmes brigades de canton de la gendarmerie.*

En région parisienne, une accélération de la réorganisation des brigades de gendarmerie en petite couronne serait susceptible de dégager plusieurs centaines de gendarmes au bénéfice des départements de la grande couronne. Cette évolution est

cependant contrecarrée par la nécessité pour la gendarmerie d'organiser la journée d'appel et de préparation à la Défense, qui va se dérouler pour la première fois à l'automne 1998.

☞ proposition n° 11 : *accélérer la réorganisation des brigades de gendarmerie en zone de police pour dégager des effectifs de gendarmes au profit des zones péri-urbaines.*

Par ailleurs l'existence de brigades mixtes, c'est-à-dire couvrant une aire pour partie en zone de gendarmerie nationale, pour partie en zone de police nationale, est une source de réelle complication administrative.

☞ proposition n° 12 : *diminuer dans toute la mesure du possible le nombre de brigades mixtes de la gendarmerie.*

Le recrutement, prévu par la gendarmerie, de 16 232 volontaires à l'horizon 2002, peut permettre d'intégrer une partie de ces derniers dans les brigades territoriales des zones rurales, de façon à dégager des gendarmes expérimentés pour les zones péri-urbaines.

Cependant, à l'horizon du long terme, le redéploiement de la gendarmerie ne pourra s'effectuer sans une adaptation de la doctrine de cette institution.

D'ici 2015, on l'a dit, les zones de gendarmerie nationale compteront 6,5 millions d'habitants en plus par rapport à 1995. En 2015, on l'a dit également, la gendarmerie surveillera plus d'habitants dans le pourtour des villes qu'en zone rurale.

La gendarmerie doit d'autant plus prendre en charge ces populations nouvelles, qu'un transfert massif en zone de police nationale des communes péri-urbaines est peu souhaitable, eu égard à la difficulté qu'a cette dernière à remplir sa mission dans ses zones actuelles.

Au reste, la mission estime que la gendarmerie a fait la preuve de sa capacité à assurer les tâches de sécurité publique en milieu péri-urbain, comme elle a pu le vérifier elle-même à Rilleux-la-Pape, dans la banlieue lyonnaise.

D'ailleurs, à l'issue de ses rencontres de Montluçon, en 1996, la DGGN a adopté une série de mesures destinées à renforcer son action dans les zones péri-urbaines.

Elle a, dans ce cadre, classé les 494 brigades opérant dans ces zones en trois catégories :

- 206 brigades, dites « Alpha », opérant dans des espaces à proximité de centres urbains et connaissant d'importants transferts de population ou d'activité (centres commerciaux, zones industrielles) qui transforment un paysage autrefois rural en paysage urbain.

- 177 brigades, dites « Bravo », exerçant leur activité au contact de populations difficiles, dans un contexte d'insécurité marqué et avec un ratio de gendarmes / population insuffisant.

- 111 brigades, dites « Charlie », opérant dans des zones à forte fréquentation touristique en provenance des centres urbains.

Dans certaines zones, baptisées zones d'intervention opérationnelles prioritaires (ZIOP), la gendarmerie a modifié son organisation de façon à accroître la visibilité des gendarmes et à se donner les moyens de concentrer des forces dans des quartiers sensibles.

Il est intéressant de noter que toutes ces mesures tendent à faire converger les méthodes de la police et de la gendarmerie.

Mais si la gendarmerie conserve sa doctrine actuelle - une brigade par canton, à raison de l'effectif minimum, qui paraît incompressible, de 6 gendarmes par canton - il lui faudrait 7 000 gendarmes de plus en 2015 pour absorber les 6,5 millions d'habitants supplémentaires.

Par ailleurs, la gendarmerie devra faire face à des tâches de surveillance liées à l'extension du réseau autoroutier : 1 800 Km d'autoroutes ou de liaisons assurant la continuité route / autoroute (LACRA) supplémentaires d'ici à 2002.

Or il serait peu réaliste de compter sur un accroissement massif d'effectifs même si, au titre de la loi de programmation militaire, l'institution du volontariat va lui permettre de gagner 4 000 fonctionnaires par rapport à son niveau actuel (les 16 232 volontaires faisant plus que compenser les 12 000 appelés du contingent qui doivent disparaître).

Il ne serait pas plus réaliste d'alourdir la charge de travail des gendarmes en zone péri-urbaine. Celle-ci est déjà souvent excessive et ces fonctionnaires ont, tout à fait légitimement, droit à une vie personnelle et familiale normale.

La gendarmerie aurait donc intérêt à faire évoluer son mode de fonctionnement.

L'examen de l'utilisation des 3 200 membres de la garde républicaine fait apparaître que cet effectif pourrait être sans difficulté abaissé à moyen terme, par le jeu des départs en retraite, et compensé par le recrutement de gendarmes dans les zones péri-urbaines. De même, comme pour les CRS (cf chapitre suivant), il y aurait lieu de réfléchir à l'effectif optimum de la gendarmerie mobile.

☞ proposition n° 13 : *demander à la DGGN d'étudier, par le jeu des départs à la retraite, la possibilité de redistribuer des effectifs entre la garde républicaine et la gendarmerie mobile d'une part, la gendarmerie départementale d'autre part. Permettre à la DGGN d'anticiper le recrutement de ses volontaires prévu pour 1999.*

Par ailleurs la mission estime qu'à moyen terme la gendarmerie doit adapter sa doctrine actuelle d'une brigade par canton et commencer d'admettre des exceptions ponctuelles.

☞ proposition n° 14 : *demander à la DGGN d'expérimenter des formules de brigades territoriales de la gendarmerie couvrant plusieurs cantons, sous réserve naturellement que des garanties soient données aux communes sur le plan des délais d'intervention tant de la brigade intercantonale que du PSIG placé au niveau de la compagnie.*

L'adaptation de la doctrine d'une brigade par canton est d'autant plus justifiée que celle-ci remonte au XIXème siècle, période où n'existaient ni moyens de communication ni moyens de liaison modernes.

L'idéal serait en fait que cette remise en cause accompagne un processus de révision de la carte des cantons, que la mission estime souhaitable au regard des grandes inégalités de population. Mais la mission ne juge pas nécessaire de développer ce point qui sort du cadre de son mandat.

Si l'on admet que la gendarmerie doit jouer un rôle croissant dans les zones péri-urbaines, cela implique que la cohérence de l'action de l'Etat, sous l'égide du Préfet, soit bien assurée.

Il faut, en fait, aller vers de véritables pôles de compétence couvrant des territoires sensibles qui se situent pour partie en zone de police et pour partie en zone de gendarmerie.

C'est dire que le mode de travail de la gendarmerie, actuellement très « vertical », doit évoluer dans ce sens de « l'horizontalité ».

Dans cette optique, il serait normal que le Préfet puisse recevoir la possibilité d'apporter une appréciation sur la manière de servir du commandement de groupement de gendarmerie.

En effet, le Préfet représente chacun des ministres du gouvernement, ministre de la Défense inclus. Or les missions de police administrative représentent désormais plus de la moitié des activités de la gendarmerie. Sachant que l'ensemble des directeurs des services déconcentrés sont soumis à une procédure de double notation, il semble paradoxal qu'un chef de service compétent en matière de sécurité publique, domaine situé au coeur même de l'action préfectorale, soit le seul exempté de cette procédure.

C'est d'ailleurs le sens du passage de la LOPS qui énonce que « le représentant de l'Etat et le Préfet de police de Paris ont la responsabilité de la coordination des actions de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de paix et de sécurité publique », confirmé par l'article 8 du décret du 19 septembre 1996 qui précise : « ils veillent à la mise en oeuvre des liaisons opérationnelles permanentes entre la police nationale et la gendarmerie nationale ».

Il va de soi que l'appréciation préfectorale ne se substituerait pas à celle portée sur le commandant de groupement par ses supérieurs militaires.

☞ proposition n° 15 : *donner au Préfet la possibilité de concourir à la notation du commandant de groupement de la gendarmerie, cette notation étant de second rang par rapport à celle de l'autorité militaire.*

Enfin, même si elle est consciente des contraintes qui pèsent sur les finances publiques, la mission estime qu'un minimum d'accompagnement financier est indispensable.

La mission a relevé, s'agissant de la gendarmerie :

• la nécessité d'améliorer les conditions d'intervention du personnel et d'exécution du service :

- dotations complémentaires en armement (fusils à pompe pour faire face à la délinquance itinérante).
- équipements de protection des personnels (gilets pare-balles).
- matériels spécifiques adaptés : dispositifs d'arrêt des véhicules.
- développement de la formation au tir.

• l'insuffisance chronique des brigades territoriales en télécopieurs et micro-ordinateurs. Très souvent les gendarmes compensent ces lacunes par des achats sur leurs fonds personnels. **Si elle salue le sens du service public des gendarmes, la mission considère que cette situation n'est pas normale.**

• le nombre insuffisant de véhicules diesel et le rythme insuffisant de leur renouvellement.

• la nécessité d'une part d'améliorer l'accueil du public et les conditions de travail des gendarmes, d'autre part de construire des casernes.

La mission estime que sont nécessaires, chaque année pendant 4 ans, au delà des dotations annuelles actuelles :

- 10 millions pour les conditions d'intervention du personnel et d'exécution du service.
- 55 millions pour l'équipement en télécopieurs et ordinateurs.
- 50 millions pour le fonctionnement courant.
- 75 millions pour améliorer ou construire des casernes (dont 70 millions au titre VI).

☞ proposition n° 16 : *augmenter de 190 millions par an les moyens de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie pendant quatre ans, sans redéploiement sur le budget du ministère de la Défense.*

VI LA REPARTITION FONCTIONNELLE ET GEOGRAPHIQUE DES EFFECTIFS DE POLICE DOIT ETRE RATIONALISEE :

VI.I LA REPARTITION FONCTIONNELLE AU SEIN DE LA POLICE :

a) La mission s'est d'abord interrogée sur la répartition des effectifs au niveau des composantes de la DGPN.

Les missions de cette dernière peuvent êtres classées en trois catégories :

- sécurité et ordre publics : DCSP, CRS, DICCILEC
- renseignement : DST, RG
- police judiciaire : DCPJ

Il n'appartient naturellement pas à la mission de remettre en cause l'architecture actuelle de la DGPN dans ses composantes.

Par contre, la mission ne peut que remarquer qu'entre ces blocs de compétence correspondant aux missions d'une part, et entre les directions à l'intérieur de chacun de ces blocs d'autre part, la répartition des effectifs ne semble pas dictée par des indicateurs objectifs de charges.

La répartition actuelle des effectifs résulte de l'histoire et de logiques de territoire ou de pouvoir.

Il est vrai que les indicateurs de charge sont difficiles à déterminer dans certains secteurs (le renseignement par exemple), mais il semble à la mission qu'il serait tout de même possible de progresser en la matière.

☞ proposition n° 17 : *demander à la DGPN de lancer une étude sur des indicateurs de charges entre les différentes directions qui la composent.*

b) Il convient en particulier de réfléchir au niveau optimal des effectifs consacrés aux tâches de maintien de l'ordre public, compte tenu du fait que notre pays ne connaît plus, sur ce plan, de risques aussi importants que ceux qu'il a connus dans le passé, et même si une certaine prudence doit être respectée.

La même remarque peut être faite, côté gendarmerie, pour les gendarmes mobiles, même si ceux-ci ont un registre missionnel plus large que les CRS (tâches militaires, interventions à l'étranger).

La propension de certains responsables à requérir des moyens surdimensionnés pour assurer l'ordre public a déjà été relevée dans plusieurs rapports. On peut se demander s'il est bien nécessaire, par exemple, que des forces dites « mobiles » soient, en nombre important, affectées à la garde « statique », voire au service interne de certains bâtiments officiels.

Le temps croissant que passent les CRS à faire de la sécurisation, alors que leur vocation essentielle est l'ordre public, pose d'une certaine manière le problème de leur effectif.

Au total, 20 à 22 unités de CRS accomplissent en permanence des tâches de sécurisation.

Des conflits apparaissent d'ailleurs sur ces sujets, la DGGN refusant, sauf événements exceptionnels, que les escadrons de gendarmes mobiles accomplissent des tâches de sécurisation en zones de police d'Etat.

L'appel aux forces mobiles pour des tâches de sécurisation n'est d'ailleurs pas une solution idéale.

Autant, en cas de violences urbaines graves, il est utile et logique de faire intervenir les CRS, autant, étant par définition étrangers aux zones où ils interviennent, il est peu rationnel, comme cela arrive actuellement, qu'ils puissent rester plusieurs mois à faire de la sécurisation dans une banlieue difficile.

D'autant plus qu'il existe au niveau départemental des unités mobiles de police, dites compagnies d'intervention, dont c'est précisément la vocation de faire de la sécurisation.

Enfin l'envoi sur n'importe quel point de la province de CRS ayant une base nationale est une solution qui coûte cher.

☞ proposition n° 18 : *engager une réflexion sur le niveau optimal des effectifs des CRS d'une part ; étudier d'autre part la possibilité de régionaliser (si nécessaire au niveau de grandes interrégions) leur affectation et leur emploi ; inciter également les Renseignements Généraux à se consacrer davantage à l'étude des facteurs générateurs de violences urbaines.*

c) La mission a par ailleurs constaté qu'un nombre important de policiers - qui peut être évalué à 5 000 - était employé à des tâches purement administratives.

La montée en charge, prévue par la LOPS, des effectifs des personnels administratifs de la police aurait dû permettre d'affecter ou de réaffecter un certain nombre de policiers actuellement employés à des tâches administratives.

Encore faudrait-il que cette montée en charge s'effectue au rythme prévu par la loi. Or, après une première phase (1995 et 1996) où 1 100 emplois administratifs ont été créés, les objectifs de la LOPS ont cessé d'être respectés

☞ proposition n° 19 : *rattraper le retard pris dans l'exécution de la LOPS en matière de création d'emplois administratifs en créant 1 300 emplois par an pendant trois ans, tout en demandant à la DGPN de se fixer un objectif chiffré de réduction du nombre de policiers affectés à des tâches administratives.*

VI.II. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES EFFECTIFS DE SECURITE PUBLIQUE :

S'agissant de la répartition des effectifs de la DCSP sur le territoire, elle n'est pas adaptée à la réalité de la délinquance :

a) *Statistiques départementales concernant les zones de police :*

Si on prend en considération les seules zones de police nationale des 25 départements les plus criminogènes, comparées à celles des 25 les moins criminogènes, elles ont :

⇒ un taux de faits constatés 1,9 fois plus élevé
⇒ un taux de délinquance de voie publique 2 fois plus élevé
⇒ mais quasiment le même nombre de policiers pour 1 000 habitants (1,09 fois plus)

Si on passe, toujours pour les seules zones de police nationale, aux 10 départements les plus criminogènes, considérés par rapport au 10 les moins criminogènes, ils ont :

⇒ un taux de faits constatés 2,4 fois plus élevé
⇒ un taux de délinquance de voie publique 2,5 fois plus élevé
⇒ mais à peine plus de policiers pour 1 000 habitants (1,18 fois plus)

Paris est un département qui est aussi une zone de police nationale particulière : si la capitale a, on l'a dit, le plus fort taux de faits constatés (128,36) et de délinquance de voie publique (58,51), elle a par contre un ratio très favorable en nombre de policiers (10 pour 1 000 habitants).

On notera que les inégalités de répartition ne se sont guère réduites ces dernières années.

Voici la liste des 20 départements dont les effectifs de policiers ont le plus augmenté entre 1988 et 1998 :

Seine-et-Marne	+ 67,66 %
Lozère	+ 23,08 %
Cantal	+ 20,34 %
Tarn-et-Garonne	+ 19,67 %
Yvelines	+ 19,27 %
Tarn	+ 19,11 %
Val-d'Oise	+ 18,93 %
Ain	+ 18,69 %
Orne	+ 18,05 %
Hérault	+ 17,76 %

Eure-et-Loir	+ 17,73 %
Jura	+ 16,55 %
Essonne	+ 16,48 %
Aude	+ 15,42 %
Creuse	+ 15,07 %
Oise	+ 14,93 %
Lot	+ 13,58 %
Vendée	+ 13,38 %
Indre	+ 12,09 %
Hautes-Alpes	+ 12,60 %

On ne peut que remarquer qu'un bon nombre d'entre eux (Lozère, Cantal, Tarn-et-Garonne, Orne, Jura, Creuse, Lot, Indre, Hautes-Alpes) n'avaient objectivement rien de prioritaire...

Il est vrai que, dans les années 1980, on s'est fixé l'objectif de renforcer les petits commissariats pour qu'ils puissent être ouverts 24 H sur 24.

Par contre, l'Isère ou les Alpes-Maritimes, où la situation est grave, ont vu leurs effectifs fortement décroître (- 11,14 % et - 8,34 % respectivement). A Lyon, où la délinquance a été multipliée par 2,5 en 10 ans, les effectifs n'ont pas progressé pendant le même laps de temps.

L'inégalité dans la répartition des effectifs se reflète d'ailleurs dans l'inégalité des charges qui pèsent sur les fonctionnaires de police, puisque le nombre de faits constatés annuellement par fonctionnaire de police varie de 54 en Savoie à 10 en Creuse.

b) *Statistiques comparatives entre les zones de police nationale elles-mêmes :*

• Les 100 circonscriptions de police les plus criminogènes, qui ont 2,4 fois plus de faits constatés par tête d'habitant que les 100 les moins criminogènes, ont pourtant 2 fois moins de policiers par tête d'habitant. L'écart de traitement des populations est donc de 1 à 4,8.

• Si on prend les 50 circonscriptions les plus criminogènes par rapport aux 50 les moins criminogènes, les chiffres passent respectivement à 3,1 fois plus et 2,7 fois moins. **Il y a donc un écart de traitement de 1 à 8 entre la façon dont sont protégées les populations respectives de ces deux fractions du territoire**.

• Si on prend les extrêmes du ratio effectifs de policiers / 1 000 habitants, l'écart va de 1,02 (le Vésinet) à 6,67 (Aubusson).

• Les 100 circonscriptions les mieux dotées en effectifs (2,97 pour 1 000 habitants) ont deux fois plus de policiers par tête d'habitant que les 100 les moins bien dotées (1,51). Les 50 circonscriptions les mieux dotées (3,71 policiers pour 1 000 habitants) ont 2,7 fois plus de policiers par tête d'habitant que les 50 les plus mal dotées (1,38 pour 1 000 habitants).

• Dans les 25 circonscriptions où le taux de délinquance sur la voie publique par rapport au total des faits constatés est le plus élevé, on trouve 12 circonscriptions du midi méditerranéen (dont 5 dans le Gard) et 8 dans le pourtour de la région parisienne.

• A l'inverse, comme on l'a vu pour les départements, les circonscriptions où le taux de délinquance de voie publique est le moins élevé sont situées dans l'Ouest ou le Sud-Ouest.

• Enfin, l'importance des écarts en termes d'activité des fonctionnaires de police doit être soulignée :

- 70 à 80 faits constatés par policier dans les circonscriptions les plus chargées : Agde, Sanary-sur-Mer, Antibes (où il est vrai que la statistique ne prend pas en compte les renforts d'été), mais aussi Annemasse ou Guyancourt.

- moins de 10 faits constatés dans les circonscriptions les moins chargées : Aubusson, Saint-Junien, Privas, Briey.

- dans le même département, l'écart peu aller de 1 à 5 : dans le Pas-de-Calais 48 faits constatés à Avion contre 10 à Lillers.

• Si l'inégalité dans la répartitions des effectifs concerne davantage les corps de maîtrise et d'application, elle n'épargne cependant pas le corps de commandement et de conception, puisque, pour prendre les cas extrêmes, Perpignan est, à ce titre, deux fois mieux dotée que Grenoble, proportionnellement à sa population.

Au total, l'inégalité dans la répartition des effectifs au regard de la délinquance est considérable.

Elle provient du fait qu'il n'existe pas en réalité de cadrage rigoureux de cette répartition, qui reste marquée essentiellement par l'empirisme. Cet état de choses s'explique par plusieurs facteurs :

- le poids de l'histoire et des situations locales,

- la tendance des personnels à rechercher des mutations dans leur région d'origine, tendance qui n'est naturellement pas propre aux fonctionnaires de police,

- la difficulté compréhensible à organiser la mobilité des agents pour des raisons que l'on trouve dans d'autres administrations (construction ou acquisition de logements ou pavillons, travail du conjoint).

Au regard de l'enjeu de la sécurité publique, et malgré les difficultés, l'inadaptation géographique de la répartition des effectifs de police peut et doit être corrigée.

☞ proposition n° 20 : *dans le domaine de la sécurité publique, demander à la DGPN de mettre au point un système objectif, transparent et simple, de détermination d'effectifs budgétaires de référence, tant au niveau central qu'aux niveaux déconcentrés.*

Les modalités pourraient être les suivantes :

- *soustraction au départ de la masse des effectifs de ceux mobilisés par les tâches parajudiciaires et administratives jugées incompressibles.*

- *répartition du solde suivant un critère mixte population / taux de criminalité.*

- *aménagement de ce critère pour les communes touristiques (cf chapitre VIII ci-après).*

La seule prise en compte de la population serait insuffisante car il n’y a pas de corrélation absolue entre la population et les chiffres de la délinquance. Il est fréquent que des délinquants issus des banlieues concentrent leurs méfaits au centre ville : ainsi à Lyon, au 1er trimestre de 1997, 18,14 % des victimes ayant déposé plainte auprès des services de la circonscription n’y étaient pas domiciliées.

La notion d’effectifs de référence suscite parfois chez les responsables de la police une certaine réticence car ils sont naturellement sensibles aux spécificités de toute situation locale.

La mission estime cependant non fondée l’opinion selon laquelle la répartition des effectifs de policiers serait une question si complexe qu’on ne pourrait l’objectiver.

Par ailleurs les responsables de la police soulignent que l’affichage de critères de répartition des effectifs induirait des chiffres de redéploiements à réaliser qui, sitôt connus, susciteraient l’émotion des élus locaux concernés.

Pourtant, comme on le verra ci-après, la gendarmerie dispose d’un tableau d’effectifs attribués qui n’est pas clandestin, sans que la communication à l’élu qui le demande de la structure des effectifs de la brigade territoriale de sa circonscription pose des problèmes insurmontables.

L’absence d’effectifs budgétaires de référence dans la police conduit à de sérieux inconvénients : le manque de transparence dans l’allocation des moyens génère chez les élus une demande répétée de policiers et de gendarmes toujours plus nombreux.

Fuite en avant peu réaliste car, on l’a dit, notre pays figure en Europe parmi ceux qui ont le plus de fonctionnaires, policiers ou gendarmes, affectés à la sécurité publique par tête d’habitant, même s’il faut pondérer ce constat par la prise en compte de la dimension de son territoire.

L’avantage de disposer d’un système d’effectifs de référence par département serait de pouvoir justifier ces effectifs, notamment vis à vis des élus.

La mission insiste sur le fait que par effectif de référence, il faut naturellement entendre répartition des **effectifs budgétaires de personnels**. Chacun sait que les effectifs réels diffèrent toujours un peu des effectifs budgétaires, mais il revient à l’administration centrale d’éviter les distorsions géographiques trop grandes en la matière.

Il est évident que ces effectifs doivent être actualisés périodiquement en fonction des évolutions de la démographie et de la délinquance.

Par ailleurs le système actuel, lourd et centralisé qui voit l'administration centrale fixer directement les effectifs dans chacune des 468 circonscriptions de police n'a objectivement pas de raison d'être.

☞ proposition n° 21 : *demander à la DGPN et à la DCSP de déléguer l'implantation des effectifs de sécurité publique aux préfets de département, afin de leur permettre de s'adapter aux nécessités locales.*

Il convient de souligner que le départ à la retraite, dans les prochaines années, de 25 % des effectifs, et les recrutements correspondants qui doivent intervenir donnent des possibilités exceptionnelles de redéploiement, **qui ne doivent absolument pas être perdues, car elles ne se représenteront pas de si tôt.**

En outre, au moins dans les zones urbaines et péri-urbaines, l'arrivée des adjoints de sécurité donne une marge de manoeuvre et d'ajustement qu'il est impératif d'utiliser de manière à favoriser l'adaptation des effectifs à l'état et à l'évolution de la délinquance.

Il y a d'ailleurs tout lieu de se féliciter du fait, d'une part, comme on l'a dit, que la répartition de la première tranche (pour 1998) des adjoints de sécurité ait été concentrée sur les départements les plus sensibles et, d'autre part, que l'attribution ait été faite globalement aux Préfets. Cette manière de faire préfigure ce que devrait être à l'avenir la gestion des effectifs de la police. La mission y reviendra.

La préfecture de police de Paris pose enfin un problème particulier :

Cette dernière avec 10,59 % des faits constatés (et 7,79 % de la délinquance de voie publique) rassemble 21,16 % des effectifs de police. Cette discordance a été maintes fois soulignée.

Les responsables de la Préfecture de Police de Paris font, à très juste titre, remarquer que Paris :

- est le siège des institutions, des ambassades étrangères, et qu'un nombre très important de voyages officiels s'y déroulent,

- concentre un nombre exceptionnel de manifestations (15 par jour en moyenne),

- attire 21 millions de touristes par an,

- concentre une circulation automobile exceptionnelle,

- dispose d'un réseau très étendu de transports en commun qu'il faut surveiller.

Ces remarques sont tout à fait fondées, mais elles sont déjà partiellement prises en compte dans les statistiques de délinquance.

☞ proposition n° 22 : *procéder à un redéploiement progressif des effectifs de la Préfecture de Police de Paris en faveur des départements de la grande couronne parisienne.*

Au sein de la préfecture ce redéploiement devrait toucher en priorité d'une part les secrétaires d'état-major, d'autre part les services techniques où d'autres solutions doivent être recherchées : recours à des ouvriers d'Etat en provenance du ministère de la Défense, sous-traitance, etc...

Par contre, les effectifs de la direction de la Police Judiciaire de la Préfecture de Police de Paris paraissent à la mission devoir être préservés.

VII LA POLICE DOIT EGALEMENT FAIRE EVOLUER SES METHODES POUR DONNER VRAIMENT LA PRIORITE A LA POLICE DE PROXIMITE :

Le redéploiement des effectifs n'a de sens que si leur utilisation est optimale. Il faut dire que, bien que les effectifs budgétaires de la police aient sensiblement progressé depuis 25 ans, le sentiment général des populations est qu'elle est moins présente dans la rue.

VII.I. LE DEROULEMENT DES CARRIERES :

La police souffre dans les zones urbaines difficiles du manque de connaissance du terrain d'une partie de ses membres.

Cette situation résulte des défauts du mode actuel de gestion des ressources humaines.

A l'issue des concours de recrutement, les nouveaux policiers, souvent originaires de province, sont affectés en région parisienne. Généralement désireux de revenir au plus vite dans leur région d'origine, ils déposent, dès leur première affectation, des demandes de mutation en ce sens, qui ne peuvent naturellement être satisfaites que de nombreuses années plus tard.

Ce système a beaucoup d'inconvénients :

- il génère le mécontentement des intéressés,

- il nuit à leur intégration dans le tissu urbain de leur lieu de travail,

- il provoque de grandes disparités dans l'âge moyen des policiers selon les régions : celui-ci est trop bas en région parisienne alors que les situations difficiles que les policiers y rencontrent nécessiteraient que dans leurs rangs figurent des éléments expérimentés. L'âge moyen est, au contraire, souvent trop élevé en province, notamment dans le Midi, avec les difficultés que cela risque d'entraîner en termes de réactivité. La mission a constaté qu'à Perpignan, l'âge moyen des policiers est proche de 48 ans.

- il incite un certain nombre de policiers à capitaliser et bloquer leurs compensations horaires et à vivre en fait une "double vie" : une vie dans leur département d'origine (la plus importante à leurs yeux), et une vie professionnelle en région parisienne, parfois dans des conditions minimales de logement afin de diminuer les coûts pour leur budget.

Ajoutons que le mouvement des personnels de police est affecté par un nombre très excessif d'interventions, phénomène ancien dont les responsabilités sont partagées entre les gouvernants, les élus et les syndicats.

La mission estime d'abord qu'il faut gérer les carrières des fonctionnaires de police en évitant les phénomènes d'excessive mobilité ou d'excessive stabilité dans les affectations.

Elle estime ensuite qu'il faut homogénéiser les pyramides des âges sur l'ensemble du territoire, de manière transparente vis à vis des élus et des syndicats.

☞ <u>proposition n° 23</u> : *généraliser progressivement dans la police le recours aux concours régionaux de recrutement - déjà effectifs depuis l'an dernier en région parisienne - mais de manière progressive et en négociant avec les organisations syndicales.*

Il est important de souligner auprès de ces dernières que l'ampleur des recrutements à effectuer pour remplacer les départs à la retraite des prochaines années est telle qu'il est tout à fait possible d'adopter cette démarche en préservant les droits des personnels en poste en région parisienne à regagner leurs régions d'origine.

VII.II. LE LOGEMENT DES POLICIERS :

On l'a dit, une police efficace suppose que les policiers connaissent leur zone d'intervention.

Rien ne peut remplacer le fait que le policier connaisse les commerçants, les gardiens d'immeubles, les enseignants d'un quartier. L'appartenance aux associations de parents d'élèves, notamment, est un facteur puissant d'intégration.

C'est pourquoi - et aussi parce que les policiers doivent pouvoir être rappelés en cas de nécessité - il est prévu, comme le décret 95-654 du 9 mai 1995 l'a rappelé clairement, qu'ils doivent résider dans leur lieu d'affectation ou à une distance proche de ce dernier.

La mission a constaté que ces textes étaient peu appliqués, en raison d'un nombre excessif de dérogations.

☞ proposition n° 24 : *demander à la DGGN de suivre de près l'application des textes sur l'obligation de résidence du fonctionnaire de police dans une zone proche de son lieu d'affectation.*

Il va de soi que l'Etat sera d'autant plus fondé à faire appliquer les textes qu'il fera le nécessaire pour aider les policiers à se loger dans des conditions décentes.

Dans ce domaine, le ministère de l'Intérieur a fait récemment un réel effort.

Il demeure cependant relativement limité au regard de celui dont bénéficient les agents d'autres ministères, par exemple celui de l'Economie et des Finances. C'est ainsi qu'en matière d'action sociale, globalement chaque agent du ministère de l'Intérieur ne bénéficie que de 57 % du montant que consacre le ministère des Finances à chacun de ses agents.

Pour des raisons qui tiennent à la cherté des loyers, l'effort du ministère de l'Intérieur s'est exercé principalement au profit des fonctionnaires affectés en région parisienne, qu'il s'agisse ou non de personnels actifs. Sur les 13 000 logements dont dispose le ministère de l'Intérieur, 10 000 dépendent de la Préfecture de Police de Paris.

Plusieurs formules ont été utilisées :

- acquisition de logements mais dans une quantité assez limitée (quelques dizaines).

- réservation de logements auprès de bailleurs sociaux.

- conventions avec des bailleurs privés en région parisienne, permettant une réduction de loyer de 10 à 20 % contre une garantie de paiement du loyer par l'Etat dans l'hypothèse où le locataire serait défaillant.

En province, les fonctionnaires de police bénéficient dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires du dispositif dit « 5 % préfectoral ». Dans la réalité, les possibilités sont limitées.

De façon générale, l'effort réalisé a été d'autant plus efficace que, sur le terrain, la hiérarchie policière s'est impliquée.

La mission tient à souligner que, comme le critère social a été prédominant, il n'y a guère eu de connection entre la localisation des logements proposés et les lieux d'affectation des bénéficiaires.

La mission est consciente du fait que cette question est une question sensible pour les policiers. Ces derniers estiment, qu'après leur travail, ils ont le droit de décompresser. Ils sont aussi, à juste titre, soucieux de la sécurité de leur famille.

Pourtant la mission insiste sur la nécessité de loger les policiers non loin de leur zone d'affectation. On ne peut pas travailler dans une ville ou un quartier sans la ou le connaître et aussi l'aimer (au moins un peu).

☞ proposition n° 25 : *amplifier l'effort en matière de logement des policiers, en multipliant par trois les sommes qui y sont actuellement consacrées (500 MF par an au lieu de 164 MF actuellement), tout en modifiant les critères d'attribution dans le sens suivant :*

- *s'agissant des réservations, priorité aux personnels actifs de la police nationale affectés dans les banlieues difficiles en liant le lieu d'affectation et le lieu de résidence.*

- *lancement dans 20 zones difficiles d'une certaine taille, d'un programme expérimental de construction ou location de logements groupés (pour raisons de sécurité) en partenariat avec les collectivité locales. Ces logements seraient mis à la disposition des fonctionnaires actifs habitant dans une zone proche de leur lieu d'affectation, gratuitement ou pour un loyer très modique, à condition que ces agents acceptent d'y servir au moins six ans. Afin d'éviter que ne perdurent trop longtemps des avantages acquis, la durée de cet avantage serait limitée dans le temps, par exemple à huit ans.*

- *réaménagement des casernes libérées par le redéploiement des brigades de gendarmerie en zone de police nationale pour proposer des logements aux policiers.*

Globalement, l'effort doit être significatif : 4 000 logements supplémentaires, s'ajoutant aux 4 000 fixés comme objectif par la LOPS.

La sensibilisation des collectivités locales à la nécessité d'une police de proximité devrait leur permettre d'accepter un cofinancement de ces programmes de construction ou de location.

La même logique doit s'appliquer s'agissant des établissements de formation de la police. Une expérience positive a d'ailleurs été faite à Marseille-Nord. Cette orientation est d'autant plus justifiée que la police, au vu de l'afflux des adjoints de sécurité, doit étoffer son dispositif de formation.

☞ proposition n° 26 : *demander à la DGPN de mettre au point un programme d'implantation de certaines écoles de police (soit des futures écoles, soit des écoles vétustes) dans les quartiers difficiles.*

Cette recommandation s'étend d'ailleurs à l'ensemble des services publics. Il n'y a pas de raison que la police seule soit sollicitée.

Le sentiment que l'Etat a abandonné ces quartiers n'est pas pour rien dans le développement en leur sein de l'insécurité et du sentiment d'insécurité.

VII.III. LES METHODES DE TRAVAIL :

Comme l'a dit crûment à la mission un responsable de la police, un directeur départemental de la sécurité publique a, dans la réalité, trois supérieurs hiérarchiques :

- le préfet pour l'ordre public, qui a naturellement priorité,

- le procureur pour ce qui concerne la police judiciaire,

- quant à la sécurité publique, on a souvent tendance à y consacrer, par défaut, le temps et l'attention qui restent...

Les méthodes de travail de la police doivent évoluer dans le sens d'une priorité plus grande à la sécurité de proximité :

Les modes d'organisation de la police (fonctionnement 24 H sur 24, système de récupération des heures assurées la nuit, les week-ends, les jours fériés) ainsi que ses contraintes (tâches de police judiciaire, tâches de gestion, escortes de détenus sur lesquelles nous reviendrons) font qu'il n'y a aucune commune mesure entre les effectifs d'une circonscription et les effectifs effectivement présents sur la voie publique.

De ce fait, si le potentiel horaire théorique moyen par policier peut être évalué à 1 580 heures par an, le nombre d'heures réellement effectuées se situe plutôt entre 1 250 et 1 300.

Or c'est bien la présence effective et visible de la police sur la voie publique qui apparaît, à la fois sur le plan de la réalité et aussi dans la psychologie des Français, comme le facteur décisif de la sécurité.

Des analyses faites par le bureau analyse et méthodes de l'Inspection Générale de la Police, il ressort que le taux moyen de présence effective sur la voie publique, par rapport aux effectifs dit « de roulement », varie de 7 à 14 % des effectifs. Il tombe à 4 % la nuit. Or 45 % des faits constatés en zone urbaine se produisent entre 21 H et 6 H du matin.

Pour les mêmes raisons l'effectif des îlotiers ne dépasse guère les 11 à 13 % de l'effectif d'un commissariat : 38 sur 327 à Montpellier, 20 sur 166 à Avignon, 24 sur 200 à Evry, à titre d'exemple.

Trop souvent on prélève des îlotiers pour assurer des tâches de maintien de l'ordre, ce qui a pour effet de désorganiser leur service et d'amoindrir leur crédibilité. Or les îlotiers, qui patrouillent à pied et en uniforme au sein d'un quartier déterminé, constituent pour la mission le moyen prioritaire de sécurisation de la population.

☞ proposition n° 27 : *donner la priorité absolue à l'îlotage dans la police, en développant un plan d'extension de celui-ci.*

Par ailleurs, le suivi de l'activité des patrouilles mobiles revêt un caractère particulièrement nécessaire, notamment du point de vue de la sécurité des policiers.

Un système de repérage automatique et permanent des véhicules de police a été expérimenté avec succès à la DDSP de Bordeaux. La mission ne peut que relever que, quatre ans après cette expérimentation, ce système n'a pas commencé à être généralisé, pour des raisons qui ne semblent pas financières.

☞ proposition n° 28 : *mettre en place rapidement le repérage automatique et permanent des véhicules de police en patrouille.*

VII.IV. LES REMUNERATIONS ANNEXES :

VII.IV.I. Les heures supplémentaires :

L'Etat doit en permanence un nombre très important d'heures supplémentaires aux policiers. Or il ne peut les payer, et du fait des nécessités du service invoquées par les responsables hiérarchiques, il ne peut pas non plus les compenser totalement.

De fait, une pratique - contraire aux textes - existe, qui consiste à les cumuler au long de la carrière des agents et à les traduire, à due concurrence, par des anticipations sur des départs en retraite. Seuls les CRS voient leurs heures supplémentaires payées.

Ce type de fonctionnement ampute les effectifs de police et s'avère plus coûteux, de fait, pour les finances publiques, que ne le serait la rémunération des heures supplémentaires.

Les textes d'application de la LOPS ont prévu pour les officiers de plafonner à 30 heures le report possible des heures supplémentaires d'une année sur l'autre. Il est évident que cette mesure, excellente dans son principe, ne pourra être appliquée que si « les compteurs sont remis à zéro ».

La mission estime qu'il est parfaitement possible dans la grande majorité des cas, pour peu qu'on s'en donne la peine, de faire récupérer les heures supplémentaires à court terme (un ou deux mois), dans la mesure où l'intensité de l'activité policière connaît toujours des hauts et des bas. C'est d'abord une question de mobilisation de la hiérarchie et de gestion des ressources humaines. En second lieu le logiciel adéquat dit « Géopole » doit être rapidement implanté. En troisième lieu le règlement général de la police doit être adapté si nécessaire.

☞ proposition n° 29 : *au lieu d'admettre des départs anticipés à la retraite qui coûtent très cher aux finances publiques, apurer, une fois pour toutes, le retard de paiement des heures supplémentaires dues aux policiers que la mission évalue approximativement à 200 millions de francs ; instituer une obligation de récupération des heures supplémentaires à court terme.*

La mise en place du service de quart (présence permanente 24 H sur 24 d'un officier de police judiciaire) a conduit à une amélioration notable du traitement de la délinquance, même s'il ne peut être mis en place que dans des commissariats où il y a 8 à 9 officiers de police judiciaire, c'est-à-dire dans les grandes circonscriptions.

Il reste à adapter autant que possible les horaires de service à la chronologie quotidienne de la criminalité. La mission a constaté qu'il est très fréquent que les îlotiers ne « tournent » pas le samedi.

☞ <u>proposition n° 30</u> : *inciter les chefs de service de la police à utiliser au maximum, tout en prenant en compte les impératifs familiaux des personnels, la souplesse que leur permettent les textes en termes d'emploi du temps.*

VII.IV.II. Les primes :

Il n'entre pas dans les intentions de la mission d'entrer dans le détail compliqué des rémunérations annexes dans la police.

L'Etat a fait ces dernières années un réel effort, que la mission estime tout à fait justifié au regard de la difficulté du travail qui est celui des policiers, et de la légitime reconnaissance que leur doit à ce titre la nation.

Il est juste en revanche que l'Etat accentue le lien entre les avantages reçus et la pénibilité du travail des intéressés.

Les principales composantes des primes sont : indemnité de sujétion spéciale, prime de commandement (de création récente et qui a fort heureusement mis fin à un certain nombre de pratiques discutables), NBI, prime de fidélisation aux fonctionnaires actifs de la police nationale en secteur difficile, avantage spécifique d'ancienneté (ASA).

Ces deux derniers éléments méritent un bref commentaire, d'autant plus qu'ils auraient pu ou pourraient fidéliser les policiers dans les banlieues difficiles.

S'agissant de la prime de fidélisation, instituée par un décret du 10 octobre 1995 non paru au journal officiel, la mission ne peut que constater que les modalités d'application arrêtées par le gouvernement de l'époque conduisent à l'attribuer sans discrimination aux policiers de toute la région parisienne (y compris ceux travaillant en administration centrale), outre ceux du Nord-Pas-de-Calais. De par le caractère trop étendu de son champ d'application, cette prime a été détournée de son objectif.

S'agissant de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA), institué pour tous les ministères, et qui vise également à fidéliser les fonctionnaires dans les zones difficiles, la loi du 1er janvier 1994, complétée par une circulaire du 10 décembre 1996, en a fixé les grandes lignes. Cet avantage comporte, d'une part des accélérations d'ancienneté et d'autre part un droit prioritaire de mutation, pour les fonctionnaires exerçant un certain temps dans des zones difficiles.

A ce jour, les textes d'application n'ont pas été pris. Il est vrai qu'il y a une vraie difficulté à déterminer les fonctionnaires concernés (îlotiers seuls, ou équipes mobiles même si elles ne tournent pas seulement dans des quartiers difficiles).

Par ailleurs, l'ASA ne représente qu'un gain limité : 11 mois sur 17 ans de déroulement de carrière d'un gardien de la paix avant de devenir brigadier. De surcroît l'avancement est, de fait, nettement plus rapide aujourd'hui en région parisienne qu'en province, ce qui réduit l'avantage relatif apporté par l'ASA.

☞ proposition n° 31 : *pour les policiers, publier rapidement les textes d'application de l'ASA en évitant toute interprétation extensive et en ciblant les bénéficiaires.*

Parmi les divers scénarios étudiés par les services de la DGPN, la mission préconise de retenir comme bénéficiaires :

- les seuls fonctionnaires actifs affectés à la sécurité publique.

- parmi eux, ceux qui ont été en fonction dans des circonscriptions comportant au moins un quartier classé en ZUS ou en zone sensible suivant la définition des RG, dont le taux de criminalité est supérieur de plus de 10 % à la moyenne, et dont le nombre de fonctionnaires est inférieur à 90 % de l'effectif de référence.

Le nombre de bénéficiaires serait raisonnable puisqu'il serait compris entre 8 500 et 9 000.

VII.V. LES MOYENS :

Si, pour la police comme pour la gendarmerie, tout n'est pas une question de moyens, **la mission estime que le niveau actuel des moyens de fonctionnement et d'équipement de la police ne lui permet pas de concrétiser suffisamment la priorité accordée par le gouvernement à la sécurité**.

Et ceci d'autant que l'injection massive des adjoints de sécurité a nécessairement des conséquences en matière de fonctionnement et d'équipement.

Force est de constater qu'après un effort au cours des années 80, on est retombé actuellement à des niveaux très insuffisants. La mission a pu constater, à Melun notamment, à quel point le fait de ne pas disposer de liaisons radio fiables et cryptées handicapait les policiers face à des malfaiteurs, dotés, eux, d'équipements modernes.

La mission estime nécessaire de poursuivre les axes suivants :

☞ *<u>proposition n° 32</u> : donner la priorité absolue à l'achèvement du réseau de transmission crypté Acropol d'ici à 2003, qui d'une part produira une meilleure sécurité, d'autre part permettra de mieux employer les effectifs de policiers.*

☞ *<u>proposition n° 33</u> : relever le niveau des crédits de renouvellement des véhicules de la police.*

☞ *<u>proposition n° 34</u> : accélérer la modernisation et la construction des commissariats en donnant la priorité aux quartiers défavorisés, tout en demandant une participation aux collectivités locales.*

☞ *<u>proposition n° 35</u> : construire des salles de commandement opérationnelles dans les grandes agglomérations les plus criminogènes, notamment Lille, Marseille, Montpellier, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rouen, Nice, en s'efforçant de leur donner un caractère commun à la gendarmerie et à la police.*

Indépendamment des moyens déjà préconisés par la mission au sujet du rattrapage du retard de paiement des heures supplémentaires (200 millions une fois pour toute) et du logement des policiers (330 millions par an en plus pendant quatre ans), la mission estime qu'il faut consacrer 500 millions de francs supplémentaires par an pendant 4 ans à ces quatre actions.

Ces propositions n'ont rien d'excessif puisqu'elles ne visent en fait qu'à réaliser entre 1999 et 2002 ce qu'il avait été prévu de faire dans la LOPS pendant les année 1995-1999 et qui n'a pas été fait.

☞ <u>proposition n° 36</u> : *remplir dans les quatre ans qui viennent (1999 - 2002) les engagements non tenus de la LOPS en consacrant chaque année 500 millions de francs supplémentaires aux mesures 32, 33, 34 et 35 (indépendamment des crédits de logement et d'apurement des heures supplémentaires).*

VII.VI. LA GESTION DES ADJOINTS DE SECURITE PREFIGURE HEUREUSEMENT L'AMELIORATION DE LA GESTION DES POLICIERS :

Le recrutement des adjoints de sécurité a marqué une évolution heureuse du mode de gestion des ressources humaines de la police, et ceci sur plusieurs points :

- un recrutement local, ce qui est la meilleure garantie d'insertion dans le milieu du travail.

- une priorité donnée aux fonctions d'îlotage et d'accueil, les plus susceptibles de renforcer la sécurité et le sentiment de sécurité de la population.

- une affectation prioritaire dans les départements sensibles, qui correspondent aux priorités géographiques dégagées par la mission.

- une implantation des effectifs confiée au préfet, à l'évidence le mieux à même d'y procéder rationnellement.

Au 3 mars 1998, sur les 8 250 adjoints de sécurité prévus pour la fin de cette année, 1815 étaient en service soit 1 623 dans les circonscriptions de police, 158 à la préfecture de police, 24 à la DICCILEC et 5 aux CRS.

Il est naturellement trop tôt pour procéder à une évaluation, laquelle doit être menée dans quelques mois par l'IGA.

La mission formule cependant quelques remarques :

a) Parmi les adjoints de sécurité, la part des jeunes en provenance des quartiers sensibles est quasi nulle.

Cela tient, semble-t-il, d'abord au caractère trop théorique des tests pratiqués à l'embauche.

De surcroît, la diffusion de l'information a été trop confidentielle, à cause, d'une part du démarrage rapide de l'opération, mais aussi d'une insuffisance dans la diffusion externe de l'information. Beaucoup de jeunes ont été recrutés parmi les familles de policiers (et de gendarmes)...

b) La mission estime que la répartition du nombre d'adjoints en région parisienne devrait être revue (900 prévus à Paris mais seulement 350 en Seine-Saint-Denis).

c) On a constaté une insuffisance du nombre de candidats en région parisienne, qui tient à la fois à un problème d'image de marque de la police et au fait sans doute que le marché du travail y est plus actif.

d) De plus, des retards sont intervenus dans la paye des adjoints de sécurité au moment de leur embauche. Cette difficulté semble en voie de règlement.

e) Enfin des problèmes d'encadrement sont apparus ici et là. L'implication de la hiérarchie est à cet égard fondamentale. Dans quelques endroits, il a été signalé à la mission que certains adjoints de sécurité accomplissaient des gardes statiques.

☞ proposition n° 37 : *revoir les tests d'embauche des adjoints de sécurité pour leur donner un caractère moins théorique.*

☞ proposition n° 38 : *améliorer la liaison entre la DCSP et l'ANPE, et de façon générale avec les autres administrations et les collectivités locales pour mieux diffuser l'information sur les adjoints de sécurité.*

☞ proposition n° 39 : *organiser la formation des adjoints de sécurité, y compris pour ceux qui ne se destinent pas à la police.*

De façon générale, la police a pour mode de fonctionnement habituel l'information écrite, circulaire ou note de service. Il en va d'ailleurs de même pour la gendarmerie.

☞ proposition n° 40 : *demander à la DGPN comme à la DGGN de revoir leurs modes de travail et de procéder davantage par animation de terrain et réunions d'information à tous les niveaux de la hiérarchie.*

VIII LES VILLES OU STATIONS TOURISTIQUES NECESSITENT DES SOLUTIONS PARTICULIERES :

Dans la mesure où leur population gonfle en période estivale, il en résulte des pics importants dans les statistiques mensuelles de délinquance.

La gendarmerie comme la police ont mis en place des dispositifs spécifiques.

a) Pour la gendarmerie :

- en été 18 escadrons de gendarmes mobiles, soit 1 530 hommes, mais aussi 28 détachements d'intervention, 500 élèves gendarmes et 900 gendarmes auxiliaires viennent renforcer les 761 brigades territoriales concernées.

- en hiver 7 escadrons, soit 600 hommes, viennent renforcer les 69 brigades territoriales concernées.

b) Pour la police :

Un dispositif analogue a été mis en place : des CRS ainsi que des effectifs prélevés dans toute la France (400 fonctionnaires) viennent renforcer les effectifs de 22 stations touristiques.

La mission constate que ces dispositifs temporaires qui, en été, durent 1,5 à 2 mois, ne sont plus adaptés à la réalité des flux touristiques. Ces derniers sont de plus en plus répartis dans le temps.

L'exemple de la ville d'Adge peut être considéré comme particulièrement significatif :

Cette ville de 17 500 habitants au recensement de 1990 en compte actuellement 20 000.

Entre le 20 juillet et le 21 août sa population passe à 130 000 habitants, et même à 200 000 entre le 1er et le 15 août.

Mais dès le mois d'avril cette population atteint 50 000 personnes et se situe à un niveau variant entre 50 et 70 000 personnes en mai, juin, septembre, octobre. Des pics de 60 à 70 000 personnes sont aussi enregistrés pendant les petites vacances (Toussaint, Noël), sans parler des week-ends.

Au regard de ces flux, les renforts temporaires sur deux mois (surtout en CRS) ne sont pas suffisants. Il serait plus efficace et moins coûteux d'augmenter les effectifs permanents, plutôt par le biais de BAC que de personnels fixes, et de jouer sur des forces mobiles au niveau départemental ou régional.

La mission préconise, au sein du système des effectifs de référence proposé au chapitre VI, de tenir compte, pour les communes touristiques, de différents critères : nombre de lits touristiques, nombre de logements, kilométrage de voirie. La collecte mensuelle d'ordures ménagères peut aussi constituer un critère pertinent.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique de la ville, on assiste depuis quelques années à l'arrivée massive de jeunes des banlieues dans les stations de bord de mer pendant l'été, ou les stations de ski pendant l'hiver. Il en résulte fréquemment des problèmes de cohabitation entre ces jeunes et la population des stations ou les autres touristes.

Certains de ces jeunes, manquant d'argent, sont tentés de s'en procurer par des agissements délictueux. D'autres transposent dans les stations les affrontements entre bandes qu'ils connaissent dans leurs lieux d'origine. Souvent aussi l'encadrement de ces jeunes est insuffisant, tant en qualité qu'en quantité.

Ces difficultés sont accrues par le fait qu’il y a actuellement peu de coordination entre d’une part les communes ou les associations qui financent ou organisent ces séjours, et d’autre part les stations qui reçoivent ces jeunes.

☞ proposition n° 41 : *dans les communes touristiques, en premier lieu, revoir le dispositif des forces de police et de gendarmerie, en adoptant un critère de correction adapté des effectifs ; en second lieu améliorer les liaisons entre les communes et organismes qui financent et organisent les séjours de jeunes et les stations touristiques concernées.*

IX IL CONVIENT DE CONDUIRE LES ADAPTATIONS NECESSAIRES DANS LA PLUS GRANDE TRANSPARENCE A L’EGARD DES ELUS ET DE LA POPULATION :

Tout naturellement les élus locaux, et notamment les maires, sont très sensibles aux questions de modification du zonage police/gendarmerie.

Force est de constater que les pouvoirs publics n’ont pas su jusqu’ici trouver les arguments pour les convaincre de la nécessité d’adapter la répartition des effectifs de policiers et de gendarmes à l’évolution de la délinquance.

Cependant les élus, qui sont soucieux de l’intérêt général, ne peuvent rester insensibles au fait que les Français sont bien davantage en insécurité dans les zones les plus urbanisées que dans les zones les plus rurales et les petites villes, alors que ces dernières disposent, proportionnellement à leur population, de plus de policiers et de gendarmes.

Or ce n’est pas la surdensité de policiers ou de gendarmes qui explique la meilleure sécurité dans les zones rurales et les petites villes, mais simplement la caractéristique de leur tissu social.

Le transfert à terme de 3 à 4 000 postes de policiers et gendarmes des zones les plus rurales vers les zones les plus urbaines n’aurait que peu ou pas d’effets sur la délinquance dans les premières et aurait par contre un effet certain dans les secondes.

Concrètement trois types d’opérations doivent faire l’objet d’un effort d’explication en direction des élus :

a) La suppression des 2èmes et 3èmes brigades de gendarmerie dans les cantons ruraux :

Elle fait très normalement craindre aux maires une baisse de leur population, et l'accélération de la désertification des campagnes ou des zones montagneuses.

C'est pourquoi il est normal d'apporter aux élus un certain nombre de garanties :

- étaler ces suppressions dans le temps, et pratiquer une compensation partielle de la diminution d'effectifs.

- garantir la possibilité d'intervention des unités mobiles (PSIG) situées au niveau des compagnies (c'est-à-dire des arrondissements) en l'assortissant d'un délai d'intervention garanti.

b) La réduction des effectifs de gendarmes en zones de police nationale :

En règle générale, dans ces zones, les gendarmes n'ont plus qu'une activité réduite de sécurité publique. Les élus sont surtout sensibles au risque de disparition de « l'enseigne » gendarmerie, qui, avec le va et vient des véhicules de gendarmerie, exerce en elle-même un effet dissuasif.

Il est tout à fait souhaitable de faire en sorte, dans la mesure du possible, que cette enseigne « sécurité publique » ne disparaisse pas, par exemple en négociant, soit à la place de l'implantation actuelle d'une brigade, soit non loin de là, l'implantation d'un poste de police.

c) L'accompagnement par la gendarmerie des transferts de communes de la zone de police nationale à celle de gendarmerie nationale :

Dans une ville donnée, ce type d'opération se traduit nécessairement par la fermeture d'un commissariat de police, soit la perte d'un effectif de 34 personnes, seuil minimum de fonctionnement d'un commissariat.

Naturellement et en compensation, la brigade territoriale de gendarmerie géographiquement compétente doit s'étoffer. Cependant, les élus locaux peuvent être sensibles au fait que ce renforcement numérique sera nécessairement inférieur à la diminution des effectifs de policiers.

Il convient dans ce cas de garantir une prestation équivalente aux élus, en soulignant :

- que les gendarmes, de par leur statut militaire et leur casernement, sont très disponibles. Ils habitent en général sur le site, ce qui n'est pas nécessairement le cas des policiers.

- qu'existent en outre, au niveau de la compagnie (c'est-à-dire en gros de l'arrondissement), ou éventuellement du groupement (au niveau du département), des structures mobiles et souples (PSIG, BPDJ), susceptibles d'intervenir dans la zone désétatisée dans les meilleures conditions de délai et d'efficacité.

Il est vrai qu'il faut aussi prendre en compte le fait que le sentiment d'insécurité n'est pas nécessairement lié à la réalité de l'insécurité. C'est ainsi que de petits faits d'incivilité et de vandalisme qui paraissent banaux dans des zones urbaines difficiles ont un retentissement disproportionné en zone rurale, dans des petites villes ou dans des banlieues résidentielles paisibles.

☞ proposition n° 42 : *concevoir une véritable action de communication en direction des élus sur la modification du zonage police / gendarmerie.*

La mission estime qu'il revient aux préfets de la mener à partir d'un argumentaire fourni par la DGPN et la DGGN, argumentaire dont le présent chapitre constitue l'ossature.

Il convient de souligner, comme on l'a dit plus haut, que le principe d'une unité de gendarmerie par commune ou par canton remonte au XIXéme siècle, à une époque où n'existaient ni véhicules automobiles, ni téléphone, ni liaisons radio. Au regard des changements intervenus, chacun peut comprendre que les modes d'organisation peuvent évoluer.

Il est important de faire valoir aux élus ruraux que la sécurité est sans doute mieux assurée par une brigade de 10 gendarmes sur une zone étendue que par deux brigades de 6 gendarmes se partageant la même zone, ne serait-ce que parce qu'en termes d'organisation une brigade de 10 gendarmes génère plus de possibilités de patrouilles que deux brigades de 6 gendarmes.

De façon générale - et cette remarque vaut dans les villes comme dans les campagnes - il faut faire comprendre aux élus que la sécurité est mesurée à la fois par le nombre des policiers et gendarmes qui y sont en permanence, mais aussi par le nombre de ceux qui y patrouillent périodiquement.

La mission a constaté qu'il existait une grande incompréhension sur ce sujet entre les élus d'une part, la police et la gendarmerie d'autre part.

X DANS LES ZONES FRONTALIERES, LES ZONES DE HAUTE MONTAGNE ET LES AEROPORTS, LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE POLICE ET GENDARMERIE DOIT ETRE RATIONALISEE :

a) Dans les zones frontalières, la gendarmerie a une compétence de droit commun, qui se heurte à la compétence spécifique de la DICCILEC, direction spécialisée dans la lutte contre l'immigration et le travail clandestin. Les textes sur ce sujet sont partiellement contradictoires entre eux.

Dans certains départements (Alpes Maritimes par exemple), des protocoles d'accord existent entre les administrations concernées : sécurité publique, DICCILEC, gendarmerie, douane.

Comme il a été dit plus haut, la mission a pu constater dans les Pyrénées-Orientales qu'un litige existait entre la gendarmerie et la DICCILEC, celle-ci s'estimant en charge de la sécurité publique dans la zone frontalière de 20 kilomètres.

b) Dans les zones de haute montagne, bien qu'elles se situent en zone de gendarmerie, les CRS se sont installés au cours des 20 dernières années et aujourd'hui fonctionnent suivant un système d'alternance par semaine avec les pelotons de gendarmerie de haute montagne.

Elément supplémentaire de complication, les pompiers interviennent désormais en moyenne montagne.

La mission est consciente du fait que l'implantation des CRS avait notamment pour objet d'améliorer leur image de marque, et ne méconnaît pas le travail utile de ces derniers en haute montagne.

Mais la mission estime que cette dualité ne repose pas sur des nécessités fonctionnelles et génère des gaspillages, d'autant plus que les CRS, n'ayant pas la qualité OPJ, doivent faire appel aux gendarmes dès lors qu'une affaire est appelée à avoir une suite judiciaire.

c) Dans les zones aéroportuaires (et notamment dans les gros aéroports) coexistent à la fois la sécurité publique (DCSP), la DICCILEC, et la gendarmerie.

Dans la pratique des modus vivendi existent.

A Roissy et à Orly, les gendarmes ont en charge la sécurité sur les pistes et la police la sécurité à l'intérieur de l'aéroport. Mais des problèmes existent par contre entre la DICCILEC et les services de la sécurité publique.

Au total, la coopération des services s'avère malaisée et on constate un certain gaspillage de moyens, lequel ne doit en aucune manière perdurer, compte tenu de la croissance très rapide des mouvements de passagers attendue dans un proche avenir.

S'agissant de ces trois points particuliers, la mission préconise les solutions suivantes :

☞ proposition n° 43 : *en zone de haute montagne, revenir aux textes, c'est-à-dire à la compétence de la gendarmerie ; veiller également à ce que les pompiers ne se transforment pas en gendarmerie bis.*

☞ proposition n° 44 : *dans les zones frontalières, pour ce qui concerne les tâches de sécurité publique, s'en tenir là aussi aux textes, selon que la compétence de la zone relève de la police ou de la gendarmerie. Demander à la DICCILEC de se concentrer sur ses tâches propres.*

☞ proposition n° 45 : *s'agissant du problème des aéroports, qui est manifestement plus complexe, donner la priorité à l'efficacité et à l'unicité de commandement.*

☞ proposition n° 46 : *revoir le régime des zones de l'outremer, en faisant en sorte qu'il y ait concordance entre leur régime juridique et la nature des forces présentes.*

XI DE FACON GENERALE, LA COORDINATION ET LA COOPERATION ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE DOIVENT ETRE AMELIOREES :

Comme on l'a constaté s'agissant des effectifs, le dialogue entre la gendarmerie et la police n'est pas toujours aisé, même si, au niveau national comme au niveau local, les relations entre les responsables des deux institutions sont la plupart du temps bonnes.

L'absence de dialogue entre police et gendarmerie a conduit, dans le passé, à des inconvénients, et parfois à un emploi discutable des fonds publics. En particulier la mission ne peut que regretter que police et gendarmerie en soient venues, à la fin des années 80, à se doter de systèmes de transmission différents et non compatibles entre eux. Ce cas d'école ne doit plus se reproduire.

S'agissant de la coopération entre les deux institutions, des progrès, pour la plupart récents, ont certes été accomplis : création d'un conseil de l'équipement et de la logistique, du conseil supérieur de la police scientifique, de bureaux de liaison permanente dans deux régions (Antilles Guyane et Nord Pas de Calais), échange d'officiers de liaison entre les cabinets du DGPN et du DGGN, création de commandements opérationnels départementaux, etc...

S'agissant des bases de données informatisées, la coopération police / gendarmerie a fait de grands progrès également.

Il n'en demeure pas moins que des sujets essentiels - peut-être les plus délicats - ne font pas l'objet d'un échange structurel, permanent, et conclusif entre les deux institutions : par exemple les charges en termes d'heures de travail qui caractérisent les agents de chacune des deux institutions, les méthodes de travail et d'organisation, les critères de répartition des effectifs sur le territoire. Les statistiques de la délinquance également ne sont pas complètement harmonisées, notamment ce qui concerne la manière de les recueillir. Le « chiffre noir » de la délinquance ne fait pas l'objet d'études suffisamment coordonnées.

Par ailleurs, des doublons manifestes existent sur le plan matériel et technique : l'un des plus connus est la coexistence en région parisienne de trois laboratoires de police scientifique, l'un relevant de la police, l'autre de la gendarmerie et le dernier de la Préfecture de Police de Paris. Cette question à d'ailleurs fait l'objet de remarques très critiques de la Cour des Comptes.

Un des aspects bénéfiques de la présente mission a été de constituer un lieu de dialogue entre les deux institutions. **Encore faudra-t-il créer les conditions pour que ce dialogue perdure au delà de la durée de la mission.**

Cela est d'autant plus nécessaire que la police et la gendarmerie mènent, dans le domaine de la sécurité publique, des actions très semblables même si chacune des deux institutions a ses traditions et ses méthodes.

☞ <u>proposition n° 47</u> : *instituer des groupes de travail mixtes DGPN / DGGN, avec des échéanciers précis et des obligations de résultats, sur un certain nombre de sujets : charges de travail des personnels en heures / année, méthodes de travail et d'organisation, modes de recueil des statistiques, répartition géographique des effectifs.*

La nécessité de cadrer ce travail incite la mission à proposer un minimum de structuration permanente du Conseil de Sécurité Intérieure.

☞ <u>proposition n° 48</u> : *demander à la DGGN et la DGPN de coordonner en amont la préparation de leurs budgets,*

☞ proposition n° 49 : *demander au ministère du budget que soit institué un traitement commun du dossier police / gendarmerie en matière de sécurité, pouvant se traduire par un « jaune » budgétaire Sécurité Publique.*

Enfin, sur un autre plan, on ne peut que constater que l’accroissement de la petite délinquance de voie publique a trop longtemps été considéré comme un mal inéluctable, conséquence automatique du développement de la crise et du chômage.

S’il existe évidemment un lien entre ces deux phénomènes, ce serait une erreur de croire qu’il n’est pas possible dès maintenant de réduire la petite délinquance.

Même s’il existe naturellement des facteurs exogènes de la criminalité qui ne dépendent pas uniquement de l’action des responsables sur le terrain, il est évident qu’il existe un lien entre le dynamisme des acteurs et les résultats qu’on peut obtenir en matière de lutte contre la criminalité.

L’exemple de la sécurité routière mérite d’être médité. Depuis plusieurs années la baisse du nombre des tués sur la route a été assignée explicitement comme un objectif fort et chiffré aux Préfets.

C’est ainsi que, malgré l’accroissement considérable de la circulation automobile, le nombre de morts sur les routes a été divisé par deux en 25 ans et a diminué de 20 % ces dix dernières années.

☞ proposition n° 50 : *dans le cadre des plans départementaux de sécurité et des contrats de sécurité inciter les responsables, qu’ils soient élus ou qu’ils soient fonctionnaires, à s’assigner des objectifs chiffrés de baisse de la délinquance de voie publique.*

XII LES RAPPORTS ENTRE LES ADMINISTRATIONS CHARGEES DE LA SECURITE ET CELLE DE LA JUSTICE DOIVENT EVOLUER DANS LE SENS DE L’INTERET GENERAL :

XII.I. LES TÂCHES DE CARACTERE ADMINISTRATIF OU PARAJUDICIAIRE PESENT TROP LOURDEMENT SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE :

Ces tâches, qualifiées à tort d'indues par les policiers et les gendarmes, puisqu'elles résultent la plupart du temps de textes, mobilisent un nombre très important de policiers et de gendarmes, nombre qui, de surcroît, a tendance à augmenter.

Cette question a fait l'objet de plusieurs rapports dans le passé, qui ne vont d'ailleurs pas tous dans le même sens.

Le plus récent est le rapport Danilet, réalisé en 1996 mais qui ne portait que sur la seule police. Il a listé 19 tâches n'entrant pas dans les missions prioritaires de la police, qui mobilisaient au total 7 424 policiers par an.

a) Un certain nombre de ces tâches, de nature administrative, sont en décroissance, en raison des recommandations adressées par le Ministre de l'Intérieur aux préfets, dont la dernière remonte au 10 janvier 1997.

☞ proposition n° 51 : *demander aux préfets un nouveau bilan de l'application des recommandations sur la baisse des tâches administratives de la police et étendre ces recommandations à la gendarmerie.*

b) Une autre catégorie de tâches résulte des dispositions de l'article D 57 du code de procédure pénale, selon lequel les autorités judiciaires requièrent la translation ou l'extraction des détenus dans des conditions fixées par d'autres articles du même code.

Ces tâches parajudiciaires ont doublé de 1988 à 1995 (escortes des détenus pour les extractions, comparutions, escortes et gardes des détenus en milieu hospitalier). La mission estime que globalement ces tâches mobilisent à temps plein 2 600 policiers et 1 000 gendarmes.

Les actes d'instruction qui motivent les présentations, transfèrements ou extractions requis par les juges d'instruction sont principalement :

- les interrogatoires de 1ère comparution
- les mises en examen
- les interrogatoires sur le fond ou notifications de conclusions d'experts
- les débats contradictoires lors du renouvellement exceptionnel de la détention provisoire
- les auditions de témoins détenus

D’après l’article 151 du code de procédure pénale, le juge d’instruction peut requérir par commission rogatoire tout juge, tout juge d’instruction, tout officier de police judiciaire pour procéder aux actes d’information qu’il estime nécessaires dans les lieux où chacun est territorialement compétent.

Pour éviter le transfèrement d’un détenu, le parquet peut, dans l’intérêt d’une bonne administration de la justice, requérir le renvoi de la procédure d’instruction de la juridiction saisie à celle du lieu de détention, en vertu de l’article 664 du code de procédure pénale.

Force est de constater que ces possibilités sont peu utilisées.

A ces charges s’ajoutent les charges de police des audiences, de conduite aux soins des détenus malades et de garde des détenus hospitalisés.

Enfin la garde des personnes détenues dans les centres de rétention administratifs fait peser une charge particulièrement forte sur la DICCILEC puisqu’elle mobilise 600 agents.

Toutes ces charges ont de graves conséquences, désorganisant le fonctionnement des services et surtout se traduisant par des prélèvements périodiques sur les îlotiers.

On peut se demander s’il ne vaudrait pas mieux recruter des personnels de l’administration pénitentiaire pour effectuer des tâches, au moins pour les détenus peu dangereux qui constituent la majorité.

Cependant l’ampleur des besoins du ministère de la Justice sur d’autres plans rend cette hypothèse peu vraisemblable.

Un rapport réalisé par le conseiller d’Etat Fougier en 1996 a d’ailleurs établi que cette solution comporterait plus d’inconvénients que d’avantages.

Sur un point toutefois, comme l’a fait le rapport Danilet, la mission préconise d’opérer un transfert de tâches vers l’administration pénitentiaire.

☞ proposition n° 52 *: transférer la garde des détenus hospitalisés à l’administration pénitentiaire, ce qui permettrait de redéployer 200 policiers.*

D’abord parce que le texte même du code pénal établit bien que ces détenus admis à l’hôpital « sont considérés comme continuant à subir leur peine, ou, s’il s’agit de prévenus comme placés en détention provisoire. Les règlements pénitentiaires

demeurent applicables à leur égard dans toute la mesure du possible ; il en est ainsi notamment en ce qui concerne leurs relations avec l'extérieur ».

Ensuite parce qu'un rapport IGA/IGSJ a conclu, en 1995, après avoir constaté que les besoins de soins de la population carcérale allaient dans les années à venir augmenter fortement, à la nécessité de créer, en tout état de cause, au niveau des CHRU, huit unités sécurisées régionales couvrant chacune une région pénitentiaire.

Par ailleurs, les dispositions du projet de loi portant réforme de la Justice risquent d'alourdir les tâches parajudiciaires avec l'institution d'un nouveau juge, le juge des libertés.

☞ proposition n° 53 : *chiffrer le coût pour la police et la gendarmerie de l'institution des juges des libertés avant l'adoption du projet de loi portant réforme de la Justice ; en prévoir les conséquences dans les prochaines lois de finances, au lieu de partir du présupposé que police et gendarmerie se « débrouilleront ».*

Force est de remarquer que les cabinets d'audience aménagés à l'intention des juges dans les prisons restent la plupart du temps vides. Il convient d'attirer l'attention des magistrats sur le coût pour la collectivité d'un certain nombre de pratiques.

Faire venir un détenu de 600 ou 700 km escorté de deux ou quatre policiers ou gendarmes pour lui signifier une mise en examen en quelques minutes, voire pour signifier un renvoi de l'entrevue, est une pratique onéreuse pour la collectivité, mais qui n'est cependant pas exceptionnelle.

A titre d'exemple, même si ce dernier est peu banal, signalons qu'un détenu très connu a récemment été transféré sept fois en quatorze semaines de Fleury-Mérogis à Bordeaux, chacun de ces transfèrements coûtant 66 353,40 F à la collectivité.

☞ proposition n° 54 : *sensibiliser les Parquets et les juges d'instruction au dossier des charges parajudiciaires de la police et de la gendarmerie.*

☞ proposition n° 55 : *prendre les dispositions nécessaires pour que toute tâche parajudiciaire fasse l'objet, à titre d'information, d'une fiche de coût établie par le service de police ou de gendarmerie requis et adressée au tribunal requérant.*

Un modèle normalisé pourrait être établi sous l'égide du Conseil de Sécurité Intérieure. Un tableau récapitulatif annuel, établi juridiction par juridiction, serait réalisé et porté à la connaissance du ministère de la Justice et de l'ensemble des juridictions.

D'autre part, une expérimentation a été menée en 1997, qui a consisté, dans un certain nombre de départements à attribuer, dans le cadre du département, à un magistrat du Parquet la responsabilité de centraliser les demandes de transfèrement et d'extraction, ainsi que celle de la concertation entre magistrats, unités de gendarmerie et services de police.

☞ proposition n° 56 : *généraliser l'expérimentation de la centralisation des demandes de transfèrements et d'extractions, dont les premiers résultats paraissent encourageants. Si cette généralisation s'avérait improductive à moyen terme, prendre des textes normatifs en la matière.*

Enfin un sujet de contentieux doit être réglé. L'article D315 du code de procédure pénale fixe les critères qui déterminent si c'est la police ou bien la gendarmerie qui doit procéder au transfèrement d'un détenu. Mais cet article comporte une ambiguïté qui devrait être levée.

La gendarmerie est requise si le trajet passe par une zone de gendarmerie nationale, alors que c'est la police qui l'est si le trajet reste confiné à une circonscription de police. Mais une interprétation stricte des textes fait que si le trajet passe par plusieurs circonscriptions de police (sans traverser de zone de gendarmerie nationale), c'est la gendarmerie qui est requise, ce qui parait anormal.

☞ proposition n° 57 : *demander au département de la Justice de clarifier les textes sur la charge du transfèrement en cas de trajet concernant plusieurs circonscriptions de police.*

XII.II. LA NECESSAIRE AMELIORATION DE LA POLITIQUE PENALE ET DE LA POLITIQUE DE PREVENTION :

Au cours des développements précédents, la mission a formulé des propositions, parfois contraignantes, qui tendent à demander tant aux policiers qu'aux gendarmes à accentuer leur effort en faveur de la sécurité de nos concitoyens.

Elle tient à souligner avec force que ces efforts n'auront de sens que si, en parallèle, des politiques pénales et préventives plus efficaces et plus cohérentes sont mises en oeuvre.

La mission ne peut que reprendre et faire siennes les préconisations faites par l'un de ses membres dans le rapport qu'il a présenté en octobre 1997 au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 1998, section ville et intégration.

En particulier, on ne dira jamais assez à quel point la population est déstructurée par le sentiment que la petite délinquance reste largement impunie.

A cet égard, la montée en puissance de la délinquance juvénile change les données du problème.

L'exemple de la Seine-Saint-Denis est particulièrement éloquent :

- En 1987, 2 203 mineurs étaient mis en cause, représentant 13,74 % des auteurs de crimes et délits interpellés.

- En 1997, 6 635 ont été mis en cause, représentant désormais 26,86 % des auteurs interpellés.

Le nombre des mineurs mis en cause a donc triplé en 10 ans, l'accélération ayant été particulièrement forte ces quatre dernières années.

Cette augmentation de la part des mineurs a une conséquence immédiate sur le suivi judiciaire de la répression : le nombre et la proportion des délinquants écroués a considérablement diminué.

En 1988 dans ce département, 1 974 individus sur 9 402 placés en garde à vue étaient incarcérés dès leur déferement soit 21 %, contre 1 449 sur 15 270 au cours de 1997, soit seulement 9,49 %.

Si la cause en est compréhensible pour les professionnels du droit - la répression n'est pas la même pour les mineurs que pour les majeurs - elle est perçue par la population des quartiers sensibles, première victime de la délinquance juvénile, comme une impunité inadmissible et comme un signe de la démission de l'Etat.

Les policiers sont les premiers à subir la vindicte de la population et à être taxés d'inaction ou d'impuissance.

Leur crédibilité étant entamée, la coopération qu'ils peuvent attendre de la population en général, et parfois des victimes elles-mêmes en est réduite.

Pour celles-ci, les représailles éventuelles sont trop à craindre, puisque les auteurs de leurs maux restent présents dans leur environnement proche, pour qu'elles acceptent de témoigner ou d'apporter des renseignements.

Pour les jeunes délinquants, le rappel à la loi, sans préjudice de sanctions plus lourdes pour les multirécidivistes, doit être synonyme d'un minimum de coercition et donc assorti d'obligations.

S'agissant de ces délinquants aux yeux de tout leur voisinage et de leurs victimes, le rappel à la loi doit également être perceptible de ce même voisinage et de ces victimes.

C'est pourquoi l'institution judiciaire étant par trop dépourvue de moyens, il serait utile pour les collectivités locales de s'engager dans la création de structures éducatives permettant la prise en main des mineurs délinquants de la sortie des classes jusqu'en début de soirée, les mercredi et le samedi.

L'autorité judiciaire imposerait à ces derniers l'obligation de fréquenter ces centres, obligations assorties de sanctions. Les services de police, avisés de cette obligation, se chargeraient, en cas d'absence non autorisée, d'intervenir en conséquence auprès des mineurs et de la famille.

Des liaisons étroites entre le service municipal éducatif, les services de police, l'Education nationale garantiraient à la fois le respect des décisions judiciaires ou du Parquet, et permettraient de donner un contenu éducatif ou scolaire bénéfique au suivi du mineur.

Cette mesure, assortie d'une assistance aux familles, innoverait dans un domaine où il n'existe plus d'issue en dehors d'une vraie prise en compte collective.

☞ proposition n° 58 : *permettre à l'autorité judiciaire d'obliger certains jeunes délinquants à fréquenter obligatoirement des structures éducatives mises en place par les collectivités locales le soir après l'école, le mercredi et le samedi.*

☞ proposition n° 59 : *accélérer la réponse judiciaire aux infractions même minimes.*

☞ proposition n° 60 : *augmenter le recours à la médiation réparation.*

☞ proposition n° 61 : *permettre que certains jeunes échappant à toute autorité familiale soient protégés contre la délinquance en les soumettant, sur décision du juge des enfants, à des mesures ponctuelles de placement en centre d'accueil de nuit.*

☞ proposition n° 62 : *développer, pour les jeunes délinquants multirécidivistes, des mesures de dépaysement, ainsi que des peines en milieu fermé.*

De manière plus générale, la mission a pu vérifier à quel point l'insuffisance des moyens de la justice compromettait l'efficacité de la police et de la gendarmerie. Un parquet comme celui du Val d'Oise est littéralement sinistré.

Par ailleurs, la mission ne peut que constater qu'autant la coopération a progressé entre les services de police et de gendarmerie et ceux de l'Education

nationale, autant beaucoup reste à faire pour renforcer la coopération entre les travailleurs sociaux d'une part, les policiers et les gendarmes d'autre part. Il faut également revoir le rôle des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, comme l'a souligné un récent rapport.

Les présidents de conseils généraux, principaux « employeurs » des travailleurs sociaux, sont relativement peu sensibilisés à ces questions. La mission estime que les préfets doivent travailler à y remédier.

Même au plan national, l'information circule encore trop peu : à titre d'exemple, il y a encore peu de temps, une direction comme la DAS du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ignorait pratiquement tout des contrats de sécurité et des adjoints de sécurité.

☞ proposition n° 63 : *organiser de manière systématique des stages de formation croisés entre éducateurs, travailleurs sociaux, enseignants, magistrats, policiers, gendarmes, tant en formation initiale que continue.*

XIII LE PARTENARIAT LOCAL EN MATIERE DE SECURITE DOIT FAIRE UN SAUT QUALITATIF :

Face à l'ampleur du problème posé par la montée de la petite délinquance, il serait illusoire de croire que la seule action des forces de police et de gendarmerie peut suffire à enrayer cette évolution. C'est l'ensemble des administrations, des élus, et de la société toute entière qui doit se mobiliser.

Au cours de ces vingt dernières années, on a assisté à une floraison de divers comités, tant au niveau national qu'au niveau de l'administration départementale, sur une série de sujets connexes (lutte contre la toxicomanie, prévention de la délinquance, politique de la ville, sécurité publique).

Les textes se sont ajoutés aux textes :

- institution des ZEP,
- comités d'environnement social,
- missions locales pour l'emploi,
- PAIO, DSQ, Banlieues 89, ZUS, ZRU, ZFU, etc...
- CCPD, CDPD,
- conventions de développement social, conventions de quartier,
- contrats de ville,
- plan de prévention de la violence à l'école (mars 1996),
- correspondants police / éducation nationale,
- correspondants départementaux drogue,
- correspondants violences urbaines, etc...

Il en est résulté la lourdeur des circuits et des montages, la lenteur et la précarité des financements, la superposition des actions, la lassitude des professionnels, et, il faut le dire, un relatif retrait des administrations.

Les préconisations sur la simplification de l'administration, souvent répétées dans les différents exercices sur la réforme de l'Etat, n'ont donc été suivies d'aucun effet, bien au contraire.

Il en résulte une superposition d'instances qui ont tendance à faire double emploi les unes avec les autres, les mêmes fonctionnaires s'y trouvant d'ailleurs impliqués.

Un effort de remise en ordre est donc indispensable.

☞ proposition n° 64 : *centrer les instances existantes sur les sujets délinquance / ville / violences urbaines en quatre configurations :*

- *une instance consultative départementale,*
- *une instance consultative communale ou intercommunale,*
- *une instance d'orientation départementale,*
- *une instance opérationnelle communale, intercommunale ou de quartier selon les cas, qui est celle du contrat de sécurité .*

Chacune de ces instances pourrait avoir une composition partiellement variable en fonction des questions (drogue, emploi, ville, etc...), mais au moins on ne multiplierait pas les organismes.

Un tel effort de remise en ordre devrait d'ailleurs intéresser toutes les instances départementales et locales sur tous les sujets. Ce point excédant naturellement son champ d'investigation, la mission ne le développe pas davantage.

Il faut ensuite tirer les leçons du bilan des diverses tentatives de partenariat.

Les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD et CDPD), malgré des exceptions positives, sont trop souvent des instances assez formelles.

Ne font exception que les cas où les maires ont pu organiser des réunions fréquentes, régulières, opérationnelles, avec la présence de tous les fonctionnaires nécessaires.

Quant aux plans départementaux de sécurité, un rapport réalisé conjointement en février 1996 par les différentes inspections générales compétentes montre que leur bilan, sans être inexistant, est limité.

A l'heure où 28 contrats locaux de sécurité sont signés et 382 en cours de négociation, la mission considère que les conditions de réussite des contrats de sécurité doivent être définies comme suit :

☞ proposition n° 66 : *cadrer les contrats de sécurité autour des principes suivants :*

- *politique ordonnée autour des maires, qui, s'ils n'ont naturellement pas d'autorité sur les fonctionnaires, sont ceux qui ont la vision à la fois la plus précise et la plus opérationnelle du sujet dans leur commune,*

- *réunions régulières, avec des objectifs précis et une évaluation périodique,*

- *périodicité adéquate, mais aussi réaliste, pour que les divers services de l'Etat puissent être représentés,*

- *hiérarchisation des niveaux de compétence : certaines questions ne peuvent être traitées qu'au niveau de l'agglomération (transports, répartition des logements sociaux entre les communes, politique pénale). Le traitement de la petite délinquance relève au contraire du niveau du quartier.*

- *recherche d'indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs de réussite.*

- *nécessité d'un lien effectif et permanent avec les Parquets des juridictions pénales,*

- *implication effective des associations de quartiers et plus largement de tous les acteurs dans les zones urbaines difficiles.*

CONCLUSION

On trouvera, à l’issue de ce rapport, un résumé de ses grands axes, ainsi qu’une récapitulation détaillée de l’ensemble des 65 propositions de la mission.

La sécurité des Français constitue, avec l’emploi, un des deux objectifs majeurs du gouvernement.

C’est dire que rien ne doit être négligé pour assurer l’égalité des Français en la matière.

Des solutions de bon sens s’imposent à l’évidence :

- La police doit se retirer des petites agglomérations pour se concentrer sur les grandes zones urbaines.

- La gendarmerie doit prendre en charge ces villes et intensifier son action dans les zones péri-urbaines.

- Les deux institutions doivent, d’une part accentuer leur coopération, d’autre part faire évoluer leurs doctrines et leurs modes d’organisation, pour offrir à nos concitoyens une meilleure sécurité.

- Les politiques de partenariat au niveau national et local doivent s’affirmer. En particulier, une politique pénale et préventive plus efficace et plus cohérente doit être mise en oeuvre.

- Si la République est en droit de demander aux fonctionnaires de la police et de la gendarmerie d’améliorer leurs méthodes de travail sans augmenter les effectifs, elle se doit de mettre à niveau leurs moyens de fonctionnement et d’équipement.

- Un travail de concertation et d’explication doit être mené dans la transparence en direction des personnels et des élus.

La mission ne doute pas que le sens de l’intérêt général doive et puisse prévaloir au regard de l’importance de l’enjeu.

LES TROIS GRANDS AXES DES 65 PROPOSITIONS DE LA MISSION

- **Donner une priorité absolue dans la répartition des effectifs aux régions les plus touchées par la délinquance de voie publique : grande couronne parisienne, grandes agglomérations de province, pourtour méditerranéen.**
  (propositions 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 22, 42)

- **Modifier les méthodes de fonctionnement, et notamment la gestion des ressources humaines, de la police et de la gendarmerie, en adoptant une optique de projet et une obligation de résultat : faire baisser la délinquance de voie publique génératrice du sentiment d'insécurité de nos concitoyens.**

(propositions 1, 5, 12, 13, 15 à 21, 23 à 41)

- **Systématiser le partenariat, tant au niveau national que local, d'une part entre la police et la gendarmerie, d'autre part entre celles-ci et les autres administrations - notamment la Justice - ainsi que les élus. En effet, c'est l'ensemble du corps social qui doit faire reculer l'insécurité.**

(propositions 2, 3, 43 à 65)

RECAPITULATION DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

L’ensemble des propositions de la mission sont énumérées ci-après dans l’ordre numéroté où elles figurent dans le texte du rapport.

Elles sont cependant - et c’était inévitable - d’un niveau très inégal quant à leur portée. C’est pourquoi sont figurées en caractères gras celles des propositions auxquelles la mission accorde le plus d’importance.

☞ proposition n° 1 : *employer uniquement les termes de zones de police nationale (ZPN) et de zone de gendarmerie nationale (ZGN). Qualifier les modifications du zonage soit de passage de zone de gendarmerie nationale en zone de police nationale soit l’inverse.*

☞ proposition n° 2 : *demander à la DGGN et à la DGPN de lancer, en liaison avec l’IHESI, une étude sur le chiffre noir de la délinquance, notamment par l’examen systématique des mains courantes, en faisant en sorte que cette étude soit périodiquement actualisée.*

☞ proposition n° 3 : *ouvrir davantage sur l’extérieur l’Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), notamment en élargissant la représentation en son sein de la gendarmerie nationale, quitte à le transformer si nécessaire en établissement public. Il serait aussi utile d’y associer l’INSEE.*

☞ **proposition n° 4 : *afficher clairement pour la répartition à venir des effectifs, tant de la police que de la gendarmerie, les directives suivantes :***

- priorité aux zones urbaines marquées par la délinquance de voie publique, à savoir la grande couronne parisienne, les grandes agglomérations urbaines et le pourtour méditerranéen.

- adaptation en conséquence des effectifs de policiers et de gendarmes dans les zones rurales, dans les petites villes, et à Paris.

☞ proposition n° 5 : *demander à la DGGN et à la DGPN de lancer une étude conjointe sur les moyens d’harmoniser le suivi d’activités de leurs fonctionnaires en matière de sécurité publique.*

☞ **<u>proposition n° 6</u> : *mettre en oeuvre dans leurs grandes lignes, les préconisations du rapport ROUSSOT-NOUAILLE DE GORCE, en travaillant sur la base de départ constituée, d'une part par une liste de 89 circonscriptions à transférer en zone de gendarmerie nationale, et d'autre part, par une liste de 38 communes à faire passer en zone de police nationale.***

☞ <u>proposition n° 7</u> : *demander à la police et à la gendarmerie d'élaborer au plus vite une grille d'analyse commune, département par département, des opérations de transfert, dans les deux sens, qui pourraient être conduites.*

☞ **<u>proposition n° 8</u> : *organiser le travail de modification du zonage police / gendarmerie suivant les modalités suivantes :***

1) procéder à l'annonce générale au niveau du gouvernement.

2) créer une mission administrative spécialisée, chargée d'instruire le dossier puis d'en piloter l'application. Cette mission peut être placée soit auprès des deux ministres, soit auprès du Conseil de sécurité intérieure. Cette dernière formule recueille la préférence de la mission car elle est par nature plus stable.

3) demander aux préfets, en liaison avec ladite mission administrative, d'instruire le dossier et de pratiquer la concertation avec les élus.

4) demander à la même mission de procéder à la préparation des arbitrages nécessaires et à la détermination des moyens d'accompagnement nécessaires, et de préparer un document de proposition d'ici à la fin de 1998.

5) soumettre ce document à la présente mission parlementaire pour qu'elle puisse émettre un avis détaillé sur chacune des opérations proposées.

6) publier les textes nécessaires (arrêtés ou décrets en conseil d'Etat) dans les meilleurs délais.

7) échelonner l'exécution sur les trois années suivantes.

8) procéder à un bilan de l'ensemble de l'opération dans quatre ans.

☞ <u>proposition n° 9</u> : *gérer le dossier de modification du zonage police / gendarmerie en utilisant toute la palette des moyens envisageables.*

☞ **<u>proposition n° 10</u> : *accélérer et amplifier la fermeture des 2èmes et 3èmes brigades de canton de la gendarmerie.***

☞ **proposition n° 11** : ***accélérer la réorganisation des brigades de gendarmerie en zone de police pour dégager des effectifs de gendarmes au profit des zones péri-urbaines.***

☞ proposition n° 12 : *diminuer dans toute la mesure du possible le nombre de brigades mixtes de la gendarmerie.*

☞ proposition n° 13 : *demander à la DGGN d'étudier, par le jeu des départs à la retraite, la possibilité de redistribuer des effectifs entre la garde républicaine et la gendarmerie mobile d'une part, la gendarmerie départementale d'autre part. Permettre à la DGGN d'anticiper le recrutement de ses volontaires prévu pour 1999.*

☞ **proposition n° 14** : ***demander à la DGGN d'expérimenter des formules de brigades territoriales de la gendarmerie couvrant plusieurs cantons, sous réserve naturellement que des garanties soient données aux communes sur le plan des délais d'intervention tant de la brigade intercantonale que du PSIG placé au niveau de la compagnie.***

☞ proposition n° 15 : *donner au Préfet la possibilité de concourir à la notation du commandant de groupement de la gendarmerie, cette notation étant de second rang par rapport à celle de l'autorité militaire.*

☞ **proposition n° 16** : ***augmenter de 190 millions par an les moyens de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie pendant quatre ans, sans redéploiement sur le budget du ministère de la Défense.***

☞ proposition n° 17 : *demander à la DGPN de lancer une étude sur des indicateurs de charges entre les différentes directions qui la composent.*

☞ proposition n° 18 : *engager une réflexion sur le niveau optimal des effectifs des CRS d'une part ; étudier d'autre part la possibilité de régionaliser (si nécessaire au niveau de grandes interrégions) leur affectation et leur emploi ; inciter également les Renseignements Généraux à se consacrer davantage à l'étude des facteurs générateurs de violences urbaines.*

☞ **proposition n° 19** : ***rattraper le retard pris dans l'exécution de la LOPS en matière de création d'emplois administratifs en créant 1 300 emplois par an***

pendant trois ans, tout en demandant à la DGPN de se fixer un objectif chiffré de réduction du nombre de policiers affectés à des tâches administratives.

☞ **proposition n° 20** **:** ***dans le domaine de la sécurité publique, demander à la DGPN de mettre au point un système objectif, transparent et simple, de détermination d'effectifs budgétaires de référence, tant au niveau central qu'aux niveaux déconcentrés.***

Les modalités pourraient être les suivantes :

- soustraction au départ de la masse des effectifs de ceux mobilisés par les tâches parajudiciaires et administratives jugées incompressibles.

- répartition du solde suivant un critère mixte population / taux de criminalité.

- aménagement de ce critère pour les communes touristiques (cf chapitre VIII ci-après).

☞ **proposition n° 21** **:** ***demander à la DGPN et à la DCSP de déléguer l'implantation des effectifs de sécurité publique aux préfets de département, afin de leur permettre de s'adapter aux nécessités locales.***

☞ **proposition n° 22** **:** ***procéder à un redéploiement progressif des effectifs de la Préfecture de Police de Paris en faveur des départements de la grande couronne parisienne.***

☞ **proposition n° 23** **:** ***généraliser progressivement dans la police le recours aux concours régionaux de recrutement - déjà effectifs depuis l'an dernier en région parisienne - mais de manière progressive et en négociant avec les organisations syndicales.***

Il est important de souligner auprès de ces dernières que l'ampleur des recrutements à effectuer pour remplacer les départs à la retraite des prochaines années est telle qu'il est tout à fait possible d'adopter cette démarche en préservant les droits des personnels en poste en région parisienne à regagner leurs régions d'origine.

☞ proposition n° 24 : *demander à la DGGN de suivre de près l'application des textes sur l'obligation de résidence du fonctionnaire de police dans une zone proche de son lieu d'affectation.*

☞ **<u>proposition n° 25</u> : *amplifier l'effort en matière de logement des policiers, en multipliant par trois les sommes qui y sont actuellement consacrées (500 MF par an au lieu de 164 MF actuellement), tout en modifiant les critères d'attribution dans le sens suivant :***

- s'agissant des réservations, priorité aux personnels actifs de la police nationale affectés dans les banlieues difficiles en liant le lieu d'affectation et le lieu de résidence.

- lancement dans 20 zones difficiles d'une certaine taille, d'un programme expérimental de construction ou location de logements groupés (pour raisons de sécurité) en partenariat avec les collectivité locales. Ces logements seraient mis à la disposition des fonctionnaires actifs habitant dans une zone proche de leur lieu d'affectation, gratuitement ou pour un loyer très modique, à condition que ces agents acceptent d'y servir au moins six ans. Afin d'éviter que ne perdurent trop longtemps des avantages acquis, la durée de cet avantage serait limitée dans le temps, par exemple à huit ans.

- réaménagement des casernes libérées par le redéploiement des brigades de gendarmerie en zone de police nationale pour proposer des logements aux policiers.

Globalement, l'effort doit être significatif : 4 000 logements supplémentaires, s'ajoutant aux 4 000 fixés comme objectif par la LOPS.

☞ <u>proposition n° 26</u> : *demander à la DGPN de mettre au point un programme d'implantation de certaines écoles de police (soit des futures écoles, soit des écoles vétustes) dans les quartiers difficiles.*

☞ **<u>proposition n° 27</u> : *donner la priorité absolue à l'îlotage dans la police, en développant un plan d'extension de celui-ci.***

☞ <u>proposition n° 28</u> : *mettre en place rapidement le repérage automatique et permanent des véhicules de police en patrouille.*

☞ <u>proposition n° 29</u> : *au lieu d'admettre des départs anticipés à la retraite qui coûtent très cher aux finances publiques, apurer, une fois pour toutes, le retard de paiement des heures supplémentaires dues aux policiers que la mission évalue approximativement à 200 millions de francs ; instituer une obligation de récupération des heures supplémentaires à court terme.*

☞ proposition n° 30 : *inciter les chefs de service de la police à utiliser au maximum, tout en prenant en compte les impératifs familiaux des personnels, la souplesse que leur permettent les textes en termes d'emploi du temps.*

☞ proposition n° 31 : *pour les policiers, publier rapidement les textes d'application de l'ASA en évitant toute interprétation extensive et en ciblant les bénéficiaires.*

☞ proposition n°32 : *donner la priorité absolue à l'achèvement du réseau de transmission crypté Acropol d'ici à 2003, qui d'une part produira une meilleure sécurité, et d'autre part permettra de mieux employer les effectifs de policiers.*

☞ proposition n° 33 : *relever le niveau des crédits de renouvellement des véhicules de la police.*

☞ proposition n° 34 : *accélérer la modernisation et la construction des commissariats en donnant la priorité aux quartiers défavorisés, tout en demandant une participation aux collectivités locales.*

☞ proposition n° 35 : *construire des salles de commandement opérationnelles dans les grandes agglomérations les plus criminogènes, notamment Lille, Marseille, Montpellier, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rouen, Nice, en s'efforçant de leur donner un caractère commun à la gendarmerie et à la police.*

☞ proposition n° 36 : *remplir dans les quatre ans qui viennent (1999 - 2002) les engagements non tenus de la LOPS en consacrant chaque année 500 millions de francs supplémentaires aux mesures 32, 33, 34 et 35 (indépendamment des crédits de logement et d'apurement des heures supplémentaires).*

☞ proposition n° 37 : *revoir les tests d'embauche des adjoints de sécurité pour leur donner un caractère moins théorique.*

☞ proposition n° 38 : *améliorer la liaison entre la DCSP et l'ANPE, et de façon générale avec les autres administrations et les collectivités locales, pour mieux diffuser l'information sur les adjoints de sécurité.*

☞ <u>proposition n° 39</u> *organiser la formation des adjoints de sécurité, y compris pour ceux qui ne se destinent pas à la police.*

☞ <u>proposition n° 40</u> : *demander à la DGPN comme à la DGGN de revoir leurs modes de travail et de procéder davantage par animation de terrain et réunions d'information à tous les niveaux de la hiérarchie.*

☞ <u>proposition n° 41</u> : *dans les communes touristiques, en premier lieu, revoir le dispositif des forces de police et de gendarmerie, en adoptant un critère de correction adapté des effectifs ; en second lieu améliorer les liaisons entre les communes et organismes qui financent et organisent les séjours de jeunes et les stations touristiques concernées.*

☞ **<u>proposition n° 42</u> : *concevoir une véritable action de communication en direction des élus sur la modification du zonage police / gendarmerie.***

☞ <u>proposition n° 43</u> : *en zone de haute montagne, revenir aux textes, c'est-à-dire à la compétence de la gendarmerie ; veiller également à ce que les pompiers ne se transforment pas en gendarmerie bis.*

☞ <u>proposition n° 44</u> : *dans les zones frontalières, pour ce qui concerne les tâches de sécurité publique, s'en tenir là aussi aux textes, selon que la compétence de la zone relève de la police ou de la gendarmerie. Demander à la DICCILEC de se concentrer sur ses tâches propres.*

☞ <u>proposition n° 45</u> : *s'agissant du problème des aéroports, qui est manifestement plus complexe, donner la priorité à l'efficacité et à l'unicité de commandement.*

☞ <u>proposition n° 46</u> : *revoir le régime des zones de l'outremer, en faisant en sorte qu'il y ait concordance entre leur régime juridique et la nature des forces présentes.*

☞ **<u>proposition n° 47</u> : *instituer des groupes de travail mixtes DGPN / DGGN, avec des échéanciers précis et des obligations de résultats, sur un certain nombre de sujets : charges de travail des personnels en heures / année, méthodes de travail et d'organisation, modes de recueil des statistiques, répartition géographique des effectifs.***

Le cadrage nécessaire de ce travail incite la mission à proposer un minimum de structuration permanente du Conseil de Sécurité Intérieure.

☞ proposition n° 48 : *demander à la DGGN et la DGPN de coordonner en amont la préparation de leurs budgets,*

☞ proposition n° 49 : *demander au ministère du budget que soit institué un traitement commun du dossier police / gendarmerie en matière de sécurité, pouvant se traduire par un « jaune » budgétaire Sécurité Publique.*

☞ **proposition n° 50 : *dans le cadre des plans départementaux de sécurité et des contrats de sécurité, inciter les responsables, qu'ils soient élus ou qu'ils soient fonctionnaires, à s'assigner des objectifs chiffrés de baisse de la délinquance de voie publique.***

☞ proposition n° 51 : *demander aux préfets un nouveau bilan de l'application des recommandations sur la baisse des tâches administratives de la police et étendre ces recommandations à la gendarmerie.*

☞ proposition n° 52 : *transférer la garde des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire, ce qui permettrait de redéployer 200 policiers.*

☞ proposition n° 53 : *chiffrer le coût pour la police et la gendarmerie de l'institution des juges des libertés avant l'adoption du projet de loi portant réforme de la Justice ; en prévoir les conséquences dans les prochaines lois de Finances, au lieu de partir du présupposé que police et gendarmerie se « débrouilleront ».*

☞ proposition n° 54 : *sensibiliser les Parquets et les juges d'instruction au dossier des charges parajudiciaires de la police et de la gendarmerie.*

☞ proposition n° 55 : *prendre les dispositions nécessaires pour que toute tâche parajudiciaire fasse l'objet, à titre d'information, d'une fiche de coût établie par le service de police ou de gendarmerie requis et adressée au tribunal requérant.*

☞ proposition n° 56 : *généraliser l'expérimentation de la centralisation des demandes de transfèrements et d'extractions, dont les premiers résultats paraissent encourageants. Si cette généralisation s'avérait improductive à moyen terme, prendre des textes normatifs en la matière.*

☞ proposition n° 57 : *demander au département de la Justice de clarifier les textes sur la charge du transfèrement en cas de trajet concernant plusieurs circonscriptions de police.*

☞ **proposition n° 58 :** ***permettre à l'autorité judiciaire d'obliger certains jeunes délinquants à fréquenter obligatoirement des structures éducatives mises en place par les collectivités locales le soir après l'école, le mercredi et le samedi.***

☞ **proposition n° 59 :** ***accélérer la réponse judiciaire aux infractions même minimes.***

☞ **proposition n° 60 :** ***augmenter le recours à la médiation réparation.***

☞ **proposition n° 61 :** ***permettre que certains jeunes échappant à toute autorité familiale soient protégés contre la délinquance en les soumettant, sur décision du juge des enfants, à des mesures ponctuelles de placement en centre d'accueil de nuit.***

☞ proposition n° 62 : *développer, pour les jeunes délinquants multirécidivistes, des mesures de dépaysement, ainsi que des peines en milieu fermé.*

☞ proposition n° 63 : *organiser de manière systématique des stages de formation croisés entre éducateurs, travailleurs sociaux, enseignants, magistrats, policiers, gendarmes, tant en formation initiale que continue.*

☞ proposition n° 64 : *centrer les instances existantes sur les sujets délinquance / ville / violences urbaines en quatre configurations :*

- *une instance consultative départementale,*
- *une instance consultative communale ou intercommunale,*
- *une instance d'orientation départementale,*
- *une instance opérationnelle communale, intercommunale ou de quartier selon les cas, qui est celle du contrat de sécurité .*

☞ **<u>proposition n° 65</u> : *cadrer les contrats de sécurité autour des principes suivants* :**

- politique ordonnée autour des maires, qui, s'ils n'ont naturellement pas d'autorité sur les fonctionnaires, sont ceux qui ont la vision à la fois la plus précise et la plus opérationnelle du sujet dans leur commune,

- réunions régulières, avec des objectifs précis et une évaluation périodique,

- périodicité adéquate, mais aussi réaliste, pour que les divers services de l'Etat puissent être représentés,

- hiérarchisation des niveaux de compétence : certaines questions ne peuvent être traitées qu'au niveau de l'agglomération (transports, répartition des logements sociaux entre les communes, politique pénale). Le traitement de la petite délinquance relève au contraire du niveau du quartier.

- recherche d'indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs de réussite.

- nécessité d'un lien effectif et permanent avec les Parquets.

- implication effective des associations de quartiers et plus largement de tous les acteurs dans les zones urbaines difficiles.

SIGLES

ANPE	Agence nationale pour l’emploi
ASA	Avantage spécifique d’ancienneté
BAC	Brigade anticriminalité
BPDJ	Brigade de prévention de la délinquance juvénile
BT	Brigade territoriale de gendarmerie
CCPD	Conseil communal de prévention de la délinquance
CDPD	Conseil départemental de prévention de la délinquance
CHRU	Centre hospitalier régional universitaire
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDCILEC	Direction départementale du contrôle de l’immigration et de la lutte contre l’emploi des clandestins
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DICCILEC	Direction centrale du contrôle de l’immigration et de la lutte contre l’emploi des clandestins
DRCILEC	Direction régionale du contrôle de l’immigration et de la lutte contre l’emploi des clandestins
DSQ	Développement social des quartiers
DST	Direction de la surveillance du territoire
IGA	Inspection générale de l’administration du Ministère de l’Intérieur
IGSJ	Inspection générale des services de Justice
IHESI	Institut des hautes études de la sécurité intérieure
INSEE	Institut national des statistiques et des études économiques
LOPS	Loi d’orientation et de programmation relative à la sécurité
PAIO	Permanence d’accueil, d’information, d’orientation
PSIG	Pelotons de surveillance et d’intervention de la gendarmerie
PSIG-R	Pelotons de surveillance et d’intervention de la gendarmerie renforcés
RG	Renseignements généraux
ZEG	Zone exclusive de gendarmerie
ZEP	Zone d’enseignement prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZGN	Zone de gendarmerie nationale
ZPE	Zone de police d’Etat
ZPN	Zone de police nationale
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone d’urbanisation sensible